



Diritto Penale Contemporaneo

RIVISTA TRIMESTRALE

REVISTA TRIMESTRAL DE DERECHO PENAL
A QUARTERLY REVIEW FOR CRIMINAL JUSTICE



3/2021

EDITOR-IN-CHIEF

Gian Luigi Gatta

EDITORIAL BOARD

Italy: Antonio Gullo, Guglielmo Leo, Luca Luparia, Francesco Mucciarelli, Francesco Viganò

Spain: Jaime Alonso-Cuevillas, Sergi Cardenal Montraveta, David Carpio Briz,

Joan Queralt Jiménez

Chile: Jaime Couso Salas, Mauricio Duce Julio, Héctor Hernández Basualto,

Fernando Londoño Martínez

MANAGING EDITORS

Carlo Bray, Silvia Bernardi

EDITORIAL STAFF

Enrico Andolfatto, Enrico Basile, Emanuele Birritteri, Javier Escobar Veas,

Stefano Finocchiaro, Alessandra Galluccio, Elisabetta Pietrocarlo, Rossella Sabia,

Tommaso Trinchera, Maria Chiara Ubiali, Stefano Zirulia

EDITORIAL ADVISORY BOARD

Rafael Alcacer Guirao, Alberto Alessandri, Silvia Allegrezza, Chiara Amalfitano, Giuseppe Amarelli, Ennio Amodio, Coral Arangüena Fanego, Lorena Bachmaier Winter, Roberto Bartoli, Fabio Basile, Hervé Belluta, Alessandro Bernardi, Carolina Bolea Bardon, Manfredi Bontempelli, David Brunelli, Silvia Buzzelli, Alberto Cadoppi, Pedro Caeiro, Michele Caianiello, Lucio Camaldo, Stefano Canestrari, Francesco Caprioli, Claudia Marcela Cárdenas Aravena, Raúl Carnevali, Marta Cartabia, Elena Maria Catalano, Mauro Catenacci, Antonio Cavaliere, Massimo Ceresa Gastaldo, Mario Chiavario, Mirentxu Corcoy Bidasolo, Cristiano Cupelli, Norberto Javier De La Mata Barranco, Angela Della Bella, Cristina de Maglie, Gian Paolo Demuro, Miguel Díaz y García Conlledo, Francesco D'Alessandro, Ombretta Di Giovine, Emilio Dolcini, Jacobo Dopico Gomez Áller, Patricia Faraldo Cabana, Silvia Fernández Bautista, Javier Gustavo Fernández Terruelo, Marcelo Ferrante, Giovanni Fiandaca, Gabriele Fornasari, Novella Galantini, Percy García Caverro, Loredana Garlati, Mitja Gialuz, Glauco Giostra, Víctor Gómez Martín, José Luis Guzmán Dalbora, Ciro Grandi, Giovanni Grasso, Giulio Illuminati, Roberto E. Kostoris, Máximo Langer, Juan Antonio Lascurain Sánchez, Maria Carmen López Peregrín, Sergio Lorusso, Ezequiel Malarino, Francisco Maldonado Fuentes, Stefano Manacorda, Juan Pablo Mañalich Raffo, Vittorio Manes, Grazia Mannozi, Teresa Manso Porto, Luca Marafioti, Joseph Margulies, Enrico Marzaduri, Luca Masera, Jean Pierre Matus Acuña, Anna Maria Maugeri, Oliviero Mazza, Iván Meini, Alessandro Melchionda, Chantal Meloni, Melissa Miedico, Vincenzo Militello, Fernando Miró Linares, Vincenzo Mongillo, Renzo Orlandi, Magdalena Ossandón W., Francesco Palazzo, Carlenrico Paliero, Michele Papa, Raphaële Parizot, Claudia Pecorella, Marco Pelissero, Lorenzo Picotti, Paolo Pisa, Oreste Pollicino, Domenico Pulitanò, Serena Quattrocchio, Tommaso Rafaraci, Paolo Renon, Mario Romano, Maria Ángeles Rueda Martín, Carlo Ruga Riva, Stefano Ruggieri, Francesca Ruggieri, Dulce Maria Santana Vega, Marco Scoletta, Sergio Seminara, Paola Severino, Nicola Selvaggi, Rosaria Sicurella, Jesús María Silva Sánchez, Carlo Sotis, Giulio Ubertis, Inma Valeje Álvarez, Antonio Vallini, Vito Velluzzi, Paolo Veneziani, John Vervaele, Costantino Visconti, Javier Wilenmann von Bernath, Francesco Zacchè

Editore Associazione "Progetto giustizia penale", c/o Università degli Studi di Milano,
Dipartimento di Scienze Giuridiche "C. Beccaria" - Via Festa del Perdono, 7 - 20122 MILANO - c.f. 97792250157
ANNO 2021 - CODICE ISSN 2240-7618 - Registrazione presso il Tribunale di Milano, al n. 554 del 18 novembre 2011.
Impaginazione a cura di Chiara Pavesi

Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale è un periodico on line ad accesso libero e non ha fine di profitto. Tutte le collaborazioni organizzative ed editoriali sono a titolo gratuito e agli autori non sono imposti costi di elaborazione e pubblicazione. La rivista, registrata presso il Tribunale di Milano, al n. 554 del 18 novembre 2011, è edita attualmente dall'associazione "Progetto giustizia penale", con sede a Milano, ed è pubblicata con la collaborazione scientifica e il supporto dell'Università Commerciale Luigi Bocconi di Milano, dell'Università degli Studi di Milano, dell'Università di Roma Tre, dell'Università LUISS Guido Carli, dell'Universitat de Barcelona e dell'Università Diego Portales di Santiago del Cile.

La rivista pubblica contributi inediti relativi a temi di interesse per le scienze penalistiche a livello internazionale, in lingua italiana, spagnolo, inglese, francese, tedesca e portoghese. Ogni contributo è corredato da un breve abstract in italiano, spagnolo e inglese.

La rivista è classificata dall'ANVUR come rivista scientifica per l'area 12 (scienze giuridiche), di classe A per i settori scientifici G1 (diritto penale) e G2 (diritto processuale penale). È indicizzata in DoGI e DOAJ.

Il lettore può leggere, condividere, riprodurre, distribuire, stampare, comunicare al pubblico, esporre in pubblico, cercare e segnalare tramite collegamento ipertestuale ogni lavoro pubblicato su "Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale", con qualsiasi mezzo e formato, per qualsiasi scopo lecito e non commerciale, nei limiti consentiti dalla licenza Creative Commons - Attribuzione - Non commerciale 3.0 Italia (CC BY-NC 3.0 IT), in particolare conservando l'indicazione della fonte, del logo e del formato grafico originale, nonché dell'autore del contributo.

La rivista può essere citata in forma abbreviata con l'acronimo: *DPC-RT*, corredato dall'indicazione dell'anno di edizione e del fascicolo.

La rivista fa proprio il [Code of Conduct and Best Practice Guidelines for Journal Editors](#) elaborato dal COPE (Committee on Publication Ethics).

La rivista si conforma alle norme del Regolamento UE 2016/679 in materia di tutela dei dati personali e di uso dei cookies ([clicca qui](#) per dettagli).

Ogni contributo proposto per la pubblicazione è preliminarmente esaminato dalla direzione, che verifica l'attinenza con i temi trattati dalla rivista e il rispetto dei requisiti minimi della pubblicazione.

In caso di esito positivo di questa prima valutazione, la direzione invia il contributo in forma anonima a due revisori, individuati secondo criteri di rotazione tra i membri dell'Editorial Advisory Board in relazione alla rispettiva competenza per materia e alle conoscenze linguistiche. I revisori ricevono una scheda di valutazione, da consegnare compilata alla direzione entro il termine da essa indicato. Nel caso di tardiva o mancata consegna della scheda, la direzione si riserva la facoltà di scegliere un nuovo revisore.

La direzione comunica all'autore l'esito della valutazione, garantendo l'anonimato dei revisori. Se entrambe le valutazioni sono positive, il contributo è pubblicato. Se una o entrambe le valutazioni raccomandano modifiche, il contributo è pubblicato previa revisione dell'autore, in base ai commenti ricevuti, e verifica del loro accoglimento da parte della direzione. Il contributo non è pubblicato se uno o entrambi i revisori esprimono parere negativo alla pubblicazione.

La direzione si riserva la facoltà di pubblicare, in casi eccezionali, contributi non previamente sottoposti alla procedura di peer review. Di ciò è data notizia nella prima pagina del contributo, con indicazione delle ragioni relative.

I contributi da sottoporre alla Rivista possono essere inviati al seguente indirizzo mail: editor.criminaljusticenetwork@gmail.com. I contributi che saranno ritenuti dalla direzione di potenziale interesse per la rivista saranno sottoposti alla procedura di peer review sopra descritta. I contributi proposti alla rivista per la pubblicazione dovranno rispettare i criteri redazionali [scaricabili qui](#).

Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale es una publicación periódica *on line*, de libre acceso y sin ánimo de lucro. Todas las colaboraciones de carácter organizativo y editorial se realizan gratuitamente y no se imponen a los autores costes de maquetación y publicación. La Revista, registrada en el Tribunal de Milan, en el n. 554 del 18 de noviembre de 2011, se edita actualmente por la asociación “Progetto giustizia penale”, con sede en Milán, y se publica con la colaboración científica y el soporte de la *Università Commerciale Luigi Bocconi* di Milano, la *Università degli Studi di Milano*, la *Università di Roma Tre*, la *Università LUISS Guido Carli*, la *Universitat de Barcelona* y la *Universidad Diego Portales de Santiago de Chile*.

La Revista publica contribuciones inéditas, sobre temas de interés para la ciencia penal a nivel internacional, escritas en lengua italiana, española, inglesa, francesa, alemana o portuguesa. Todas las contribuciones van acompañadas de un breve abstract en italiano, español e inglés.

El lector puede leer, compartir, reproducir, distribuir, imprimir, comunicar a terceros, exponer en público, buscar y señalar mediante enlaces de hipervínculo todos los trabajos publicados en “Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale”, con cualquier medio y formato, para cualquier fin lícito y no comercial, dentro de los límites que permite la licencia *Creative Commons - Attribuzione - Non commerciale 3.0 Italia* (CC BY-NC 3.0 IT) y, en particular, debiendo mantenerse la indicación de la fuente, el logo, el formato gráfico original, así como el autor de la contribución.

La Revista se puede citar de forma abreviada con el acrónimo *DPC-RT*, indicando el año de edición y el fascículo.

La Revista asume el [Code of Conduct and Best Practice Guidelines for Journal Editors](#) elaborado por el COPE (*Comitte on Publication Ethics*).

La Revista cumple lo dispuesto en el Reglamento UE 2016/679 en materia de protección de datos personales ([clica aquí](#) para los detalles sobre protección de la privacy y uso de cookies).

Todas las contribuciones cuya publicación se propone serán examinadas previamente por la Dirección, que verificará la correspondencia con los temas tratados en la Revista y el respeto de los requisitos mínimos para su publicación.

En el caso de que se supere con éxito aquella primera valoración, la Dirección enviará la contribución de forma anónima a dos evaluadores, escogidos entre los miembros del *Editorial Advisory Board*, siguiendo criterios de rotación, de competencia por razón de la materia y atendiendo también al idioma del texto. Los evaluadores recibirán un formulario, que deberán devolver a la Dirección en el plazo indicado. En el caso de que la devolución del formulario se retrasara o no llegara a producirse, la Dirección se reserva la facultad de escoger un nuevo evaluador.

La Dirección comunicará el resultado de la evaluación al autor, garantizando el anonimato de los evaluadores. Si ambas evaluaciones son positivas, la contribución se publicará. Si alguna de las evaluaciones recomienda modificaciones, la contribución se publicará después de que su autor la haya revisado sobre la base de los comentarios recibidos y de que la Dirección haya verificado que tales comentarios han sido atendidos. La contribución no se publicará cuando uno o ambos evaluadores se pronuncien negativamente sobre su publicación.

La Dirección se reserva la facultad de publicar, en casos excepcionales, contribuciones que no hayan sido previamente sometidas a *peer review*. Se informará de ello en la primera página de la contribución, indicando las razones.

Si deseas proponer una publicación en nuestra revista, envía un mail a la dirección editor.criminaljusticenetwork@gmail.com. Las contribuciones que la Dirección considere de potencial interés para la Revista se someterán al proceso de *peer review* descrito arriba. Las contribuciones que se propongan a la Revista para su publicación deberán respetar los criterios de redacción (se pueden [descargar aquí](#)).



Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale is an on-line, open-access, non-profit legal journal. All of the organisational and publishing partnerships are provided free of charge with no author processing fees. The journal, registered with the Court of Milan (n° 554 - 18/11/2011), is currently produced by the association “Progetto giustizia penale”, based in Milan and is published with the support of Bocconi University of Milan, the University of Milan, Roma Tre University, the University LUISS Guido Carli, the University of Barcelona and Diego Portales University of Santiago, Chile.

The journal welcomes unpublished papers on topics of interest to the international community of criminal scholars and practitioners in the following languages; Italian, Spanish, English, French, German and Portuguese. Each paper is accompanied by a short abstract in Italian, Spanish and English.

Visitors to the site may share, reproduce, distribute, print, communicate to the public, search and cite using a hyperlink every article published in the journal, in any medium and format, for any legal non-commercial purposes, under the terms of the Creative Commons License - Attribution – Non-commercial 3.0 Italy (CC BY-NC 3.0 IT). The source, logo, original graphic format and authorship must be preserved.

For citation purposes the journal's abbreviated reference format may be used: *DPC-RT*, indicating year of publication and issue.

The journal strictly adheres to the [Code of Conduct and Best Practice Guidelines for Journal Editors](#) drawn up by COPE (Committee on Publication Ethics).

The journal complies with the General Data Protection Regulation (EU) 2016/679 (GDPR) ([click here](#) for details on protection of privacy and use of cookies).

All articles submitted for publication are first assessed by the Editorial Board to verify pertinence to topics addressed by the journal and to ensure that the publication's minimum standards and format requirements are met.

Should the paper in question be deemed suitable, the Editorial Board, maintaining the anonymity of the author, will send the submission to two reviewers selected in rotation from the Editorial Advisory Board, based on their areas of expertise and linguistic competence. The reviewers are provided with a feedback form to compile and submit back to the editorial board within an established timeframe. If the timeline is not heeded to or if no feedback is submitted, the editorial board reserves the right to choose a new reviewer.

The Editorial Board, whilst guaranteeing the anonymity of the reviewers, will inform the author of the decision on publication. If both evaluations are positive, the paper is published. If one or both of the evaluations recommends changes the paper will be published subsequent to revision by the author based on the comments received and verification by the editorial board. The paper will not be published should one or both of the reviewers provide negative feedback.

In exceptional cases the Editorial Board reserves the right to publish papers that have not undergone the peer review process. This will be noted on the first page of the paper and an explanation provided.

If you wish to submit a paper to our publication please email us at editor.criminaljusticenetwork@gmail.com. All papers considered of interest by the editorial board will be subject to peer review process detailed above. All papers submitted for publication must abide by the editorial guidelines ([download here](#)).

<p>SISTEMA SANZIONATORIO E DIRITTI FONDAMENTALI</p> <p><i>SISTEMA PENAL Y DERECHOS FUNDAMENTALES</i></p> <p><i>SANCTIONING SYSTEM AND FUNDAMENTAL RIGHTS</i></p>	<p>Fine pena: 31/12/9999. Il punto sulla questione ‘ergastolo’</p> <p><i>Fin de la pena: 31/12/9999. Observaciones sobre la cuestión de la prisión perpetua</i></p> <p><i>End of Sentence: 31/12/9999. Spot on the ‘Life Sentence’ Issue</i></p> <p>Emilio Dolcini</p> <hr/> <p>La ‘nuova’ disciplina delle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi prevista dalla c.d. ‘riforma Cartabia’</p> <p><i>La ‘nueva’ regulación de las sanciones alternativas a las penas privativas de libertad de corta duración previstas en la llamada ‘reforma Cartabia’</i></p> <p><i>The ‘New’ Rules on Penalties in Lieu of Short Custodial Sentences Under the So-Called ‘Riforma Cartabia’ (Cartabia Reform)</i></p> <p>Mariangela Telesca</p> <hr/> <p>Gli organismi di garanzia non giurisdizionali in Italia: un sistema multilivello a tutela dei diritti delle persone private della libertà</p> <p><i>Los órganos de garantía no judiciales en Italia: un sistema multinivel para proteger los derechos de las personas privadas de libertad</i></p> <p><i>The Guarantor Mechanism in Italy: a Multi-Level System of Protection of the Rights of Detainees</i></p> <p>Eleonora Celoria, Chiara De Robertis</p> <hr/> <p>Costituzionalmente legittima l’esclusione della non punibilità per particolare tenuità del fatto per il delitto di resistenza a pubblico ufficiale. Aperta una falla nel sistema?</p> <p><i>Constitucional la exclusión de la no-punibilidad por especial tenuidad del hecho del delito de resistencia a un funcionario público: ¿Se trata de una infracción del sistema?</i></p> <p><i>The Exclusion of Non-Punishability Due to the Particular Tenuity of the Fact for the Offence of Resistance to a Public Official is Legitimate. Is This a Breach in the System?</i></p> <p>Federico Valente</p>	<p>1</p> <p>34</p> <p>49</p> <p>71</p>
--	---	--

<p>QUESTIONI DI PARTE SPECIALE</p> <p>TEMAS DE PARTE ESPECIAL</p> <p>SPECIAL PART TOPICS</p>	<p>Prolegomeni a uno studio storico, comparato e dogmatico in tema di calunnia verbale e falsa testimonianza 85</p> <p><i>Prolegómenos a un estudio histórico, comparado y dogmático sobre calunnia verbal y falso testimonio</i></p> <p><i>Prolegomena to a Historical, Comparative and Dogmatic Study in the Matter of Verbal Calumny and Perjury</i></p> <p>Sergio Seminara</p>
	<p>Peligro hipotético y delito contra la salud pública bajo pandemia de Covid-19: la jurisprudencia de la Corte Suprema chilena a la luz del trabajo seminal de Ángel Torío 99</p> <p><i>Pericolo ipotetico e reati contro la salute pubblica durante la pandemia di Covid-19: la giurisprudenza della Corte di Cassazione cilena alla luce dell'opera di Ángel Torío</i></p> <p><i>Hypothetical Danger and Crime Against the Public Health Under the Covid-19 Pandemic: the Chilean Supreme Court's Rulings in the Light of Ángel Torío's Seminal Work</i></p> <p>Fernando Londoño Martínez</p>
	<p>Sulla configurabilità del tentativo di atti persecutori? 114</p> <p><i>Sobre la configuración de la tentativa en el delito de stalking</i></p> <p><i>On the Configurability of the Crime of Attempted Stalking</i></p> <p>Maria Teresa Filindeu</p>
<p>VIOLENZA DI GENERE</p> <p>VIOLENCIA DE GÉNERO</p> <p>GENDER VIOLENCE</p>	<p>Forme di bias nel sistema di tutela delle donne vittime di violenza 125</p> <p><i>Formas de bias en el sistema de protección de las mujeres víctimas de violencia</i></p> <p><i>Forms of Bias in the System for the Protection of Women Victim of Violence</i></p> <p>Teresa Bene</p>
<p>CRIMINALITÀ DEI "COLLETTI BIANCHI"</p> <p>DELITO DE "CUELLO BLANCO"</p> <p>WHITE COLLAR CRIME</p>	<p>The Ethical 'Dilemma' of Whistleblowers in the Italian Legal Environment 139</p> <p><i>Il "dilemma" etico dei whistleblowers nell'ordinamento giuridico italiano</i></p> <p><i>El dilema ético de los whistleblowers en el ordenamiento jurídico italiano</i></p> <p>Andrea R. Castaldo, Fabio Coppola</p>
	<p>Public private partnerships nell'antiriciclaggio e antiterrorismo: una nuova forma di outsourcing del processo penale? 153</p> <p><i>Asociaciones público-privadas en la lucha contra el blanqueo de capitales y el terrorismo: ¿una nueva forma de externalización del proceso penal?</i></p> <p><i>Public Private Partnerships in AML-CTF: A New Way to Outsource Criminal Proceedings?</i></p> <p>Giulia Lasagni</p>

SISTEMA SANZIONATORIO E DIRITTI FONDAMENTALI

SISTEMA PENAL Y DERECHOS FUNDAMENTALES

SANCTIONING SYSTEM AND FUNDAMENTAL RIGHTS

- 1 **Fine pena: 31/12/9999. Il punto sulla questione ‘ergastolo’**
Fin de la pena: 31/12/9999. Observaciones sobre la cuestión de la prisión perpetua
End of Sentence: 31/12/9999. Spot on the ‘Life Sentence’ Issue
Emilio Dolcini
- 34 **La ‘nuova’ disciplina delle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi prevista dalla c.d. ‘riforma Cartabia’**
La ‘nueva’ regulación de las sanciones alternativas a las penas privativas de libertad de corta duración previstas en la llamada ‘reforma Cartabia’
The New Rules on Penalties in Lieu of Short Custodial Sentences Under the So-Called ‘Riforma Cartabia’ (Cartabia Reform)
Mariangela Telesca
- 49 **Gli organismi di garanzia non giurisdizionali in Italia: un sistema multilivello a tutela dei diritti delle persone private della libertà**
Los órganos de garantía no judiciales en Italia: un sistema multinivel para proteger los derechos de las personas privadas de libertad
The Guarantor Mechanism in Italy: a Multi-Level System of Protection of the Rights of Detainees
Eleonora Celoria, Chiara De Robertis
- 71 **Costituzionalmente legittima l’esclusione della non punibilità per particolare tenuità del fatto per il delitto di resistenza a pubblico ufficiale. Aperta una falla nel sistema?**
Constitucional la exclusión de la no-punibilidad por especial tenuidad del hecho del delito de resistencia a un funcionario público: ¿Se trata de una infracción del sistema?
The Exclusion of Non-Punishability Due to the Particular Tenuity of the Fact for the Offence of Resistance to a Public Official is Legitimate. Is This a Breach in the System?
Federico Valente

Gli organismi di garanzia non giurisdizionali in Italia: un sistema multilivello a tutela dei diritti delle persone private della libertà

Los órganos de garantía no judiciales en Italia: un sistema multinivel para proteger los derechos de las personas privadas de libertad

The Guarantor Mechanism in Italy: a Multi-Level System of Protection of the Rights of Detainees

ELEONORA CELORIA, CHIARA DE ROBERTIS

Dottorande di ricerca in Diritti e Istituzioni, Università degli Studi di Torino

eleonora.celoria@unito.it

chiara.derobertis@unito.it

IMMIGRAZIONE,
DIRITTO ALLA LIBERTÀ PERSONALE

INMIGRACIÓN,
DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL

IMMIGRATION,
RIGHT TO PERSONAL LIBERTY

ABSTRACTS

Alla luce della designazione come *National Preventive Mechanism* italiano del Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale – avvenuta con il d.l. n. 130/2020, convertito dalla legge n. 173/2020 – il presente scritto intende analizzare il rapporto tra le figure di garanzia che operano a livello comunale, regionale e nazionale, e il coordinamento dei loro interventi all'interno del sistema. Ai fini dell'indagine si è individuato quale caso di studio privilegiato quello piemontese poiché si può osservare una interazione dei tre livelli volta alla mutua collaborazione, tanto nell'ambito penitenziario quanto in quello del trattenimento amministrativo. È stata rivolta, poi, particolare attenzione a quest'ultima materia e a quella dei monitoraggi dei rimpatri forzati degli stranieri poiché in tali settori la cooperazione tra le figure di garanzia ha assunto carattere centrale nella tutela dei diritti delle persone private della libertà.

A la luz del nombramiento del Defensor del Pueblo Nacional para los derechos de las personas privadas de libertad como *Mecanismo Nacional de Prevención* italiano –que tuvo lugar con el decreto legislativo n° 130/2020, convertido en la ley n° 173/2020– este trabajo pretende analizar la relación entre las figuras del defensor del pueblo que operan a nivel municipal, regional y nacional, y la coordinación de sus intervenciones dentro del sistema. A efectos de este estudio, se ha elegido el caso piamontés como caso de estudio privilegiado, ya que es posible observar una interacción entre los tres niveles destinada a la colaboración mutua, tanto en el contexto penitenciario como en el de la detención administrativa. Se prestó especial atención a esta última modalidad de detención, así como al seguimiento de las repatriaciones forzadas de extranjeros, ya que en estos sectores la cooperación entre las figuras de garantía se ha convertido en algo fundamental para la protección de los derechos de las personas privadas de libertad.

Following the appointment of the National Guarantor for the rights of persons deprived of their liberty as the Italian *National Preventive Mechanism* – which took place with the legislative decree no. 130/2020, converted into law no. 173/2020 – this paper intends to analyse the relationship between the guarantor figures operating at local, regional and national level, as well as the coordination of their interventions within the system. For the purposes of this work, the situation in Piemonte region has been selected as a privileged case study, since it was possible to observe an interaction between the three levels characterized by a mutual cooperation, both in the penitentiary context and in that of administrative detention. Particular attention was paid to the deprivation of liberty and to the monitoring of the forced return of foreigners, since it appeared that in these sectors cooperation between the guarantors was an important element to afford a minimum level of protection of the rights of persons deprived of their liberty.

SOMMARIO

1. Premessa. – 2. La genesi e l'evoluzione della figura del Garante: le lacune colmate dalle esperienze territoriali. – 3. L'estensione delle funzioni di garanzia alla materia del trattenimento dello straniero. – 4. Il coordinamento tra i diversi livelli. – 4.1 Un caso studio: il Garante della Regione Piemonte e il Garante della Città di Torino. – 4.2 Il raccordo tra il livello territoriale e il livello nazionale. – 5. Le attività degli organi di garanzia a tutela dello straniero privato della libertà. – 6. (Segue) Esperimenti di coordinamento tra il Garante Nazionale ed i Garanti territoriali: il monitoraggio dei rimpatri forzati. – 7. Conclusioni.

1.

Premessa¹

L'Italia, con il d.l. 23 dicembre 2013, n. 146, convertito nella legge 21 febbraio 2014, n. 10, è stata tra gli ultimi Paesi europei a istituire un organismo di garanzia non giurisdizionale nazionale a tutela dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale². La previsione di un'autorità di garanzia di questo tipo era stata a più riprese oggetto di specifiche Raccomandazioni del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri. Se ne possono rinvenire precise indicazioni nelle Regole penitenziarie europee del 1987³ e del 2006⁴. Queste ultime – recentemente aggiornate⁵ – prevedono alla regola 9 che «tutte le strutture penitenziarie devono essere oggetto di regolari ispezioni da parte del governo, nonché di un controllo di un'autorità indipendente» e alla regola 93 che i controlli indipendenti sulle condizioni di detenzione e sul trattamento dei detenuti devono essere svolti «da un organo o da più organi di controllo indipendenti le cui valutazioni devono essere rese pubbliche». Sempre la regola 93 prevede che «tali organi di controllo indipendenti devono essere incoraggiati a cooperare con le agenzie internazionali legittimate a visitare gli istituti penitenziari»⁶.

A livello internazionale, particolare rilevanza assume inoltre il Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani e degradanti (OPCAT⁷) del 2006 che all'art. 1 sancisce: «l'obiettivo del presente Protocollo è stabilire un sistema di visite periodiche da parte di organismi internazionali e nazionali indipendenti ai luoghi in cui si trovino persone private della loro libertà, al fine di prevenire la tortura e ogni altro trattamento o punizione crudele, inumana o degradante» e nell'art. 3 denomina tali organismi nazionali indipendenti *National Preventive Mechanisms* (NPMs). L'art. 17, ancor più precisamente, stabilisce che «ogni Stato Parte mantiene, designa o crea, entro e non

¹ I paragrafi 1, 2, 4, 4.1, 4.2 sono stati scritti da Chiara De Robertis, i paragrafi 3, 5, 6, 7 sono stati scritti da Eleonora Celoria. Le riflessioni introduttive e conclusive sono il frutto di pensieri condivisi delle due autrici. Si ringraziano il dott. Alessandro Albano, Responsabile degli studi e delle relazioni nazionali e internazionali dell'Ufficio del Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, l'On. Bruno Mellano, Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale della Regione Piemonte e la dott.ssa Monica Cristina Gallo, Garante dei diritti delle persone private della libertà della Città di Torino, per l'aiuto e la disponibilità dimostrata nel corso della ricerca svolta.

² Per una disamina rigorosa e puntuale dei *prison ombudsmen*, tra riflessione internazionale ed esperienza italiana si veda:

BRUNO e BERTACCINI (2018). Invece, per un approfondimento della figura nell'ambito dei Paesi dell'Unione Europea, si rimanda al «[Rapporto sulla figura del Garante dei diritti delle persone private della libertà nei paesi europei](#)», Edizioni Promidea, 2004.

³ Le Regole penitenziarie europee del 1987 sono state adottate con Raccomandazione R 1987 – 3 dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 12 febbraio 1987. Nella prima parte, relativa ai principi fondamentali, al punto 4 è stabilito che: «Ispettori qualificati e dotati di esperienza, nominati da una autorità competente, devono procedere alla ispezione regolare degli istituti e dei servizi penitenziari. Il loro compito deve consistere in particolare nel sorvegliare se ed in quale misura questi istituti sono amministrati conformemente alle leggi e ai regolamenti in vigore, agli obiettivi dei servizi penitenziari e alle norme contenute in queste regole».

⁴ Le Regole penitenziarie europee del 2006 sono state adottate dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa in data 11 gennaio 2006, con Raccomandazione R(2006)2.

⁵ Il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, il 1° luglio 2020, ha provveduto ad aggiornare le Regole penitenziarie europee adottate nel 2006. Le novità si riferiscono, in particolare, alle regole riguardanti: la registrazione delle informazioni relative a ciascun detenuto e la gestione dei relativi fascicoli, le donne, i cittadini stranieri, le misure speciali di alta sicurezza, la separazione, l'isolamento, i mezzi di contenzione, l'organizzazione del personale penitenziario, ma anche l'ispezione e il controllo degli istituti. La regola 93 relativa ai controlli indipendenti, che in precedenza contava due punti, ora ne conta sette, e descrive, più nel dettaglio, i poteri e lo spazio d'azione degli «*independent monitoring bodies*» all'interno degli istituti penitenziari, sancendo la loro facoltà di «*access to all prisons and parts of prisons, and to prison records, including those relating to request and complaints*» (Rule 93.2 a), nonché la libertà «*to conduct private and fully confidential interviews with prisoners and prison staff*» (Rule 93.2 c) e la possibilità «*to make recommendations to the prison administration and other competent bodies*» (Rule 93.5). Per prendere visione delle nuove Regole revisionate si rimanda a [questo link](#). Per un'analisi e un commento ragionato delle nuove Regole, invece, cfr. VALENTE SARDINA (2020).

⁶ Il riferimento è in primo luogo al Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani e degradanti (CPT), ma anche al Sottocomitato delle Nazioni Unite per la prevenzione della tortura (Subcommittee on Prevention of Torture: SPT).

⁷ Tale Protocollo è stato adottato il 18 dicembre 2002 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Risoluzione n. 57/199 ed è entrato in vigore il 22 giugno del 2006. L'Italia il 20 agosto 2003 ha firmato il Protocollo e lo ha ratificato con la legge 9 novembre 2012, n. 195. Il deposito dello strumento di ratifica è avvenuto poi il 4 aprile 2013 e, trenta giorni dopo, il Protocollo è entrato in vigore, quindi il 3 maggio 2013.

oltre un anno a partire dall'entrata in vigore del presente Protocollo, o dalla sua ratifica o adesione, uno o vari meccanismi nazionali indipendenti per la prevenzione della tortura a livello nazionale». L'Italia ha ratificato il Protocollo nel mese di aprile del 2013, e ha poi provveduto a istituire l'autorità del Garante Nazionale con il d.l. 23 dicembre 2013, n. 146 e la successiva legge di conversione⁸, a seguito di un dibattito parlamentare durato circa vent'anni⁹. La legge istitutiva ha attribuito al Garante Nazionale il potere e il dovere di monitorare vari «luoghi di detenzione», dovendosi con questi identificare «tutti i luoghi posti sotto la sua giurisdizione e il suo controllo in cui delle persone sono o possono essere private della libertà, in virtù di un ordine dell'autorità pubblica oppure nel quadro di indagini da essa condotte o con il consenso o l'acquiescenza di una pubblica autorità»¹⁰.

L'organismo di garanzia nazionale ha dato inizio alla sua attività, però, soltanto nei primi mesi del 2016. Prima di tale momento, solo alcuni Garanti territoriali¹¹ (a livello di Regione, Provincia e Comune)¹² svolgevano funzioni di monitoraggio dei luoghi di limitazione della libertà personale. Per questo il loro ruolo, la loro reciproca interazione e i rapporti poi instaurati con il Garante Nazionale sono di cruciale interesse nella ricostruzione della materia. Nel 2014¹³, inoltre, la Rappresentanza permanente italiana presso le Organizzazioni internazionali con sede a Ginevra aveva indicato come meccanismo nazionale di prevenzione non solo il Garante Nazionale ma anche la Rete dei Garanti, dal primo coordinata. Ad oggi, invece, il quadro è mutato perché l'art. 13, comma 1, lett. b) del d.l. n. 130/2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 173/2020, designa come meccanismo nazionale di prevenzione esclusivamente l'autorità nazionale. Viene così superata la precedente impostazione e, conseguentemente, ridotto il riconoscimento – a livello di dettato normativo – di cui godevano gli organismi di garanzia territoriali sul piano internazionale¹⁴. È stato evidenziato come tale modifica legislativa possa avere quale conseguenza «l'accentramento e l'autocrazia dell'autorità nazionale a discapito del pluralismo e del radicamento delle autorità territoriali»¹⁵.

Anche alla luce del nuovo assetto di competenze delineato dalla novella legislativa, l'analisi del complesso rapporto tra le figure di garanzia operanti in un sistema che può definirsi multilivello, e lo studio delle dinamiche di coordinamento degli interventi e delle azioni di tali organismi pare di particolare ed attuale interesse.

2. La genesi e l'evoluzione della figura del Garante: le lacune colmate dalle esperienze locali e regionali

Come si è avuto modo di accennare, in Italia, a partire dagli anni Duemila, la genesi degli organismi di garanzia a tutela dei diritti delle persone private della libertà ha assunto le caratteristiche di un processo *bottom-up*¹⁶ che ha anticipato di molto la creazione dell'autorità del Garante Nazionale¹⁷.

⁸ Per un attento commento alla legge istitutiva del Garante Nazionale si rimanda a: SCOMPARIN, in CAPRIOLI e SCOMPARIN (2015), p. 283 ss.

⁹ La prima proposta di legge sul tema (proposta di legge n. 5509) intitolata «Istituzione del difensore civico delle persone private della libertà personale» è stata presentata alla Camera dei Deputati il 14 dicembre 1998, nel corso della XIII legislatura. Dai contenuti simili e recante lo stesso titolo è anche il disegno di legge n. 3744, presentato al Senato nel corso della medesima legislatura, e comunicato alla Presidenza il 14 gennaio 1999.

¹⁰ Articolo 4 OPCAT.

¹¹ Si è adottata la nozione di «Garanti territoriali» per comprendere tutte le figure di garanzia presenti a livello regionale, provinciale o locale. Al contrario, l'utilizzo della locuzione «Garanti locali» deve intendersi limitata ai Garanti provinciali, comunali e metropolitani.

¹² Il primo Garante territoriale, il Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Roma, è stato nominato nel mese di ottobre del 2003.

¹³ Con la [nota verbale del 25 aprile](#). La parte di testo più rilevante è la seguente: «The new Guarantor for the rights of persons detained or deprived of personal liberty, established by Law n. 10/ 21 February 2014, will coordinate the net of local Guarantors, formed by institutions already in place or to be set up at regional and city levels. Local Guarantors may put forward recommendations to regional Authorities, while the national Guarantor will submit recommendations to the central Government. The whole system will constitute the National Preventive Mechanism pursuant to the Optional Protocol of CAT».

¹⁴ La novella legislativa infatti introduce il comma 1-*bis* all'art. 7 del decreto legge del 23 dicembre 2013, n. 146, che prevede che: «Il Garante nazionale opera quale meccanismo nazionale di prevenzione ai sensi dell'articolo 3 del Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, adottato il 18 dicembre 2002 con Risoluzione A/RES/57/199 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e ratificato ai sensi della legge 9 novembre 2012, n. 195, ed esercita i poteri, gode delle garanzie e adempie gli obblighi di cui agli articoli 4 e a 17 a 23 del predetto Protocollo».

¹⁵ BERTACCINI in GIOVANNETTI e ZORZELLA (2021), p. 227.

¹⁶ MELLANO e SCOMPARIN (2020), p.1.

¹⁷ Nel 2016 – anno in cui il Garante Nazionale ha dato inizio alla sua attività – si registravano undici Garanti regionali (Campania, Emilia-

Mentre il dibattito parlamentare è stato a lungo inconcludente rispetto a ciò che veniva richiesto all'Italia anche sul versante sovranazionale, le Regioni e gli Enti locali, facendosi portatori di istanze sempre più avvertite a livello territoriale, iniziarono ad istituire figure di garanzia a tutela dei diritti delle persone che ad ogni titolo fossero private della libertà personale. Questo fenomeno può essere spiegato anche alla luce dell'esigenza di rispondere in qualche modo a quello che è stato efficacemente definito come il progressivo "allontanamento" della magistratura di sorveglianza dal mondo del carcere¹⁸. Il magistrato di sorveglianza, infatti, non solo interviene sulla vicenda esecutiva del condannato definitivo ed è responsabile della coerenza del trattamento ai principi fissati dalla Costituzione e dall'ordinamento penitenziario; ma vigila¹⁹ anche sull'organizzazione degli istituti penitenziari (che possono da questi essere visitati in qualsiasi momento senza bisogno di una specifica autorizzazione ex art. 67 o.p.). Il compito del giudice dell'esecuzione penale è dunque di concedere o negare benefici e di modulare la pena, ma i tratti citati fanno di lui anche un garante *de facto* dei diritti delle persone detenute.

Negli anni, le diverse innovazioni legislative che si sono susseguite hanno determinato un cospicuo aumento delle incombenze in capo alla magistratura di sorveglianza, con la conseguenza che la necessità di un'ottimizzazione dei tempi e delle (poche) risorse disponibili ha finito per ridurre, in alcuni contesti anche significativamente, l'attività di visita all'interno degli istituti penitenziari. È dunque probabilmente anche sulla base di ciò che l'esigenza di istituire *prison ombudsmen* locali che operassero nei Comuni, nelle Province e nelle Regioni sedi di carcere si è resa sempre più pressante: gli Enti locali e le Regioni, spinti dalla necessità di assicurare un maggior controllo in merito alla legalità della fase dell'esecuzione penale, iniziarono a provvedere da sé, senza attendere l'istituzione di quell'organismo nazionale che continuava a tardare. Diversi Garanti comunali – istituti con delibere dei Consigli comunali – cominciarono ad operare all'interno delle strutture penitenziarie, anche se il loro accesso in istituto era subordinato all'autorizzazione da parte del magistrato di sorveglianza o dell'amministrazione penitenziaria²⁰ essendo la loro attività equiparata principalmente a quella di un volontario penitenziario. Tale impostazione impediva così di fatto la possibilità di effettuare visite non preannunciate, dilatava i tempi di ingresso in istituto e senza dubbio incideva sul processo di legittimazione della figura in questione. Solo nel 2008, il Legislatore, con l'art. 12 *bis*²¹, comma 1, lett. a del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, poi convertito nella legge 27 febbraio 2009, n. 14, inseriva – senza peraltro occuparsi di definire – la figura del Garante dei diritti dei detenuti nell'ordinamento penitenziario, prevedendo la possibilità per i detenuti e gli internati di avere colloqui e corrispondenza con i Garanti e, allo stesso tempo, sancendo che questi potessero entrare negli istituti penitenziari senza necessità di alcuna autorizzazione²². Infine,

Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Piemonte, Puglia, Sicilia, Toscana, Valle d'Aosta, Veneto), dodici Garanti provinciali (Avellino, Enna, Ferrara, Gorizia, Lodi, Massa Carrara, Milano, Monza Brianza, Padova, Pavia, Trapani, Trento) e quarantadue Garanti comunali (Alessandria, Asti, Bergamo, Bologna, Bolzano, Brescia, Busto Arsizio, Enna, Ferrara, Firenze, Fossano, Ivrea, Lecco, Livorno, Lucca, Milano, Nuoro, Parma, Pescara, Piacenza, Pisa, Pistoia, Porto Azzurro, Prato, Reggio Calabria, Rimini, Roma, Rovigo, San Gimignano, San Severo, Sassari, Sondrio, Sulmona, Tempio Pausania, Torino, Trieste, Udine, Venezia, Verbania, Vercelli, Verona, Vicenza). Sul territorio nazionale operavano quindi un totale di sessantacinque Garanti territoriali e la maggioranza di questi erano comunali.

¹⁸ Cfr. DELLA CASA (2004), p. 3488. Come rileva magistralmente l'Autore infatti: «pur senza sottovalutare le carenze di organico, che favoriscono la «sedentarietà» della magistratura di sorveglianza operata dalle richieste di benefici penitenziari, bisogna riconoscere che la presa di distanza dal carcere è anche il risultato di una scelta volontaria determinata dall'intenzione di salvaguardare il valore della terzietà del giudice, e di riaffermare in tal modo la piena appartenenza ad un apparato che considera attività di rango inferiore tutto quanto non rientri nell'area dello *ius dicere*». Sullo stesso tema si vedano anche: ZAPPA, in COGLIANO (2000), p. 83 e, più di recente, CARNEVALE (2018), p. 338.

¹⁹ Tale potere di vigilanza generica deriva da quanto disposto dall'art. 69, comma 1 e comma 2 o.p. L'art. 69 o.p. recita al primo comma: «il magistrato di sorveglianza vigila sulla organizzazione degli istituti di prevenzione e di pena e prospetta al Ministro le esigenze dei vari servizi, con particolare riguardo alla attuazione del trattamento rieducativo». Al secondo comma, continua: «esercita, altresì, la vigilanza diretta ad assicurare che l'esecuzione della custodia degli imputati sia attuata in conformità delle leggi e dei regolamenti».

²⁰ Nel primo caso, ai sensi dell'art. 17 o.p. (partecipazione della comunità esterna all'opera rieducativa), nel secondo caso, ai sensi dell'art. 78 o.p. (assistenti volontari).

²¹ Siffatto intervento normativo ha previsto l'introduzione al primo comma dell'art. 18 o.p. – articolo che regola la materia dei colloqui, della corrispondenza e dell'informazione – della dicitura «nonché con il garante dei diritti dei detenuti». Lo stesso art. 12 *bis* ha integrato anche l'art. 67 o.p. che elenca le persone ammesse a visitare senza specifica autorizzazione gli istituti penitenziari e che, a partire dal 2009, alla lettera 1 *bis*, indica «i garanti dei diritti dei detenuti comunque denominati». ai sensi dell'art. 17 o.p. (partecipazione della comunità esterna all'opera rieducativa) o ai sensi dell'art. 78 o.p. (assistenti volontari). La differente denominazione utilizzata dal Legislatore, *prima facie*, poteva condurre all'errata interpretazione per cui solo al Garante Nazionale (ai tempi non ancora istituito) erano concessi colloqui e corrispondenza con i detenuti, mentre a tutti i Garanti era riconosciuta la facoltà di visita senza autorizzazioni. Sin dal principio però tale interpretazione restrittiva non è stata accolta, comportando così l'applicabilità delle modifiche apportate alla legge n. 354/1975 a tutti i Garanti. Sul punto si rimanda a: FIORENTIN (2009), p. 108.

²² Successivamente, l'art. 2 *bis*, comma 1, lett. b, d.l. 22 dicembre 2011, n. 211, convertito, con modificazioni, nella legge 17 febbraio 2012, n. 9 estende il potere di monitoraggio dei Garanti anche alle camere di sicurezza, potendo gli stessi accedervi in qualsiasi momento e senza

nel 2018²³, è stato portato a compimento il processo di legittimazione normativa della figura poiché è diventato un diritto – e non più una mera possibilità – dei detenuti conferire, sia tramite colloqui che tramite corrispondenza, con tutti i Garanti.

3. L'estensione delle funzioni di garanzia alla materia del trattenimento dello straniero

Se per quanto riguarda il carcere la spinta alla creazione delle figure di garanzia è stata probabilmente almeno in parte collegata ad una riduzione della presenza della magistratura di sorveglianza all'interno degli istituti di pena, in relazione ai luoghi della detenzione amministrativa dei migranti il discorso è certamente più complesso. Nel corso degli oltre vent'anni trascorsi dall'istituzione della misura del trattenimento amministrativo, infatti, i «modi» di privazione della libertà nei luoghi attualmente qualificati come «Centri di Permanenza per il Rimpatrio» (CPR) non sono mai stati compiutamente disciplinati dalla legge ordinaria²⁴. In tale ambito, inoltre, non esiste – nemmeno sul piano esclusivamente normativo – un organo giurisdizionale specificamente incaricato di garantire l'accesso dei trattenuti ai loro diritti durante il periodo di privazione della libertà. Le criticità che attengono al contesto della detenzione amministrativa sono dunque riconducibili ad una vera e propria assenza, oltre che di una «legge sull'ordinamento dei centri di detenzione», di uno specifico sistema di tutela giurisdizionale dei diritti delle persone trattenute²⁵. Il giudice dei diritti non è soltanto lontano: non risulta mai pervenuto. In questo quadro, l'esistenza di figure di garanzia, competenti anche per il monitoraggio e il controllo sulla privazione della libertà dei migranti al di fuori del circuito penale, ha rappresentato una possibilità di aprire spiragli di luce in uno spazio di quasi totale oscurità.

Anche nel quadro della detenzione amministrativa, infatti, si è assistito all'interessamento da parte dei Garanti territoriali per le condizioni di trattenimento degli stranieri. Parallelamente a quanto avvenuto con riferimento al mondo carcerario, l'attenzione ai diritti delle persone private della libertà è nato, dapprima, nei territori, seguendo un approccio *bottom-up*²⁶. Di ciò vi è traccia in alcune leggi istitutive delle figure dei Garanti regionali. Ad esempio, la L.R. 6 ottobre 2003, n. 31, della Regione Lazio includeva tra le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale anche i soggetti presenti nei «centri di prima accoglienza (e) nei centri di assistenza temporanea per stranieri». Similmente, la L.R. del 2 dicembre 2009, n. 28, di istituzione del Garante regionale piemontese, prevedeva che il Garante potesse contribuire a monitorare il rispetto dei diritti delle persone «ospiti dei centri di prima accoglienza o presenti nei centri di identificazione ed espulsione per stranieri»²⁷. In ragione dell'assenza di una normativa primaria volta a regolamentare la vita nei centri di detenzione amministrativa, tuttavia, non era chiara l'estensione del potere di accesso dei Garanti a dette strutture, né erano state compiutamente identificate le tipologie di centri rispetto alle quali gli stessi avrebbero esercitato compiti di garanzia. Soltanto con la legge istitutiva del Garante Nazionale viene quindi fornita una disciplina più dettagliata dell'estensione dei poteri e delle prerogative delle figure di garanzia all'ambito della detenzione amministrativa. Con il d.l. n. 146/2013, infatti, viene esplicitato il potere del Garante Nazionale di verificare «il rispetto degli adempimenti connessi ai diritti» previsti agli articoli 20, 21, 22 e 23 del DPR 394/1999²⁸, che attengono alle modalità di trattenimento nei centri di cui all'articolo 14 d. lgs. 286/98 (all'epoca qualificati come «Centri di Identificazione ed Espulsione», oggi «Centri di Permanenza per il Rimpatrio»). Il monitoraggio dell'organo di garanzia sul rispetto dei diritti dei migranti trattenuti

autorizzazione. L'art. 2 *bis* ha introdotto infatti nell'ordinamento penitenziario l'art. 67 *bis* che estende alle camere di sicurezza delle forze di polizia le disposizioni di cui all'art. 67 o.p.

²³L'art. 11 comma 1, lett. g del D. Lgs. 2 ottobre 2018, n. 123 ha riformulato l'art. 18 o.p. che ora statuisce come detenuti e internati abbiano il «diritto di avere colloqui e corrispondenza con i garanti dei diritti dei detenuti».

²⁴ Su cui, tra gli altri, LOPRIENO (2018), p. 189 ss.; VALENTINI (2018), p. 106 ss.

²⁵ Così MASSARO (2017), p. 46, che precisa come «fino a quando la dignità non si articola in una serie di diritti (giustiziabili), la stessa, specie a livello di legge ordinaria, non riesce ad andare oltre la consistenza di una formula di stile meramente declamatoria». Allo stesso modo anche LOPRIENO, *op. cit.* e DI MARTINO (2012), p. 1 ss.

²⁶ MELLANO e SCOMPARIN., *op. cit.*, p.1.

²⁷ Articolo 1, co 3. dello stesso tenore, la L.R. 19 novembre 2009, n. 69 della Regione Toscana, art. 1, co 2.

²⁸ DL 146/2013, convertito con L. 10/2014, Articolo 7, lett. e).

può essere svolto «accedendo senza restrizione alcuna in qualunque locale»²⁹. Conformemente alla novella legislativa, il Regolamento CIE del 2014 riconosceva al Garante Nazionale il potere di «accedere al Centro in qualunque momento senza alcuna autorizzazione e previa tempestiva segnalazione alla Prefettura»³⁰; al contrario, si limitava ad ammettere che l'accesso ai centri potesse avvenire «previa autorizzazione della Prefettura» per i «garanti regionali per la tutela dei diritti dei detenuti con riferimento ai centri rientranti nell'ambito della loro competenza territoriale», nulla statuendo in merito ai Garanti locali (provinciali o comunali). In realtà, le limitazioni poste dalla norma secondaria devono intendersi superate dalle modifiche apportate, in sede di conversione, dal d.l. 17 febbraio 2017, n. 13, convertito con la legge n. 46/2017. L'intervento normativo, volto ad ampliare la rete dei Centri di Permanenza e Rimpatrio dei migranti irregolari al fine di «assicurare la più efficace esecuzione dei provvedimenti di espulsione dello straniero», ha nondimeno ribadito i poteri di verifica e controllo che spettano al Garante Nazionale e ha esteso ai CPR l'applicabilità dell'articolo 67 o.p., così consentendo l'accesso, senza che sia necessaria una previa autorizzazione, a tutti i Garanti «dei diritti dei detenuti comunque denominati». Il primo mandato del Garante Nazionale (2016-2021), di recente prorogato per altri due anni³¹, è dunque coinciso con l'estensione ai Garanti regionali e locali della possibilità di accedere tempestivamente alle strutture della detenzione amministrativa: questo ha ulteriormente ridotto l'impermeabilità dei CPR rispetto allo sguardo «esterno»³². Al tempo stesso, deve rilevarsi la mancata estensione del «diritto di avere colloqui e corrispondenza con i garanti» – presente nell'ordinamento penitenziario – anche ai trattenuti nei Centri di detenzione amministrativa. Pur a fronte delle modifiche intervenute nel 2017, rimangono nebulosi i poteri di accesso e monitoraggio dei Garanti ai luoghi «altri» in cui i migranti sono stati collocati e trattenuti negli anni più recenti. Il d.l. n. 146/2013, infatti, prevedeva espressamente la possibilità di ispezionare unicamente i centri di detenzione amministrativa: il solo luogo in cui fosse formalmente ammessa la privazione della libertà dello straniero. Ma come è noto negli anni si è assistito ad una vera e propria proliferazione delle forme di confinamento della persona migrante³³, nell'ambito di un processo accelerato dalle politiche europee successive 2015³⁴. Il Garante Nazionale, concentrandosi sul «confine labile che a volte separa la restrizione della libertà dalla completa privazione», ha ritenuto che tra i propri compiti vi fosse anche quello di «individuare la frontiera mobile di tale limite ed estendere la tutela della propria vigilanza ad ambiti sempre più estesi e soggetti a criticità rilevanti»³⁵. Così, in forza del suo mandato quale *National Preventive Mechanism*, il monitoraggio dell'organo di garanzia si è progressivamente esteso a vari e differenti luoghi di privazione della libertà³⁶:

²⁹ Articolo 7, lett. e), *ivi*.

³⁰ Articolo 6 del Regolamento CIE del 2014.

³¹ Articolo 13, co 2 D.L. 130/2020, convertito con L. 173/2020.

³² Ad esempio, in Piemonte le visite effettuate da parte del Garante comunale della città di Torino al CPR sono aumentate nel corso degli anni – per lo meno fino al 2019, dal momento che nel 2020 la pandemia ha inciso anche sull'accessibilità ai luoghi di segregazione. Le visite effettuate dalla Garante comunale della Città di Torino sono passate da 7 nel 2017 a 13 nel 2019. Le visite sono spesso condotte congiuntamente dal Garante regionale e dalla Garante comunale.

³³ Sulle pratiche di confinamento in relazione all'approccio *hotspot*, in particolare: CAMPESI (2018), pp. 44-70; TAZZIOLI (2018), pp. 2764-2779.

³⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, COM (2015) 240, del 13.5.2015. Sull'impatto dell'Agenda, ed in particolare dell'approccio *hotspot*, sulla privazione della libertà: CASOLARI (2016), pp. 109-134.

³⁵ Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, Relazione al Parlamento del 2019, p. 27.

³⁶ I «luoghi posticci, imprestati», in cui viene attuata la privazione della libertà della persona hanno rappresentato il tema centrale della «[Relazione Annuale al Parlamento del 2019](#)» del Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale.

oltre agli *hotspots*³⁷, anche le zone di frontiera aeroportuale³⁸, le navi³⁹, e altri «luoghi idonei»⁴⁰ al contenimento della persona migrante, fino al caso delle c.d. «navi quarantena» (misura formalmente giustificata da «esigenze di natura sanitaria»)⁴¹.

Di fronte alla progressiva estensione dello sguardo del Garante Nazionale sulla molteplicità degli spazi della detenzione, anche il legislatore è infine giunto a riconoscere la complessità delle possibili forme di reclusione cui è sottoposto l'individuo, intervenendo sulla stessa denominazione della figura del Garante Nazionale, «così da renderla evocativa di ogni situazione riconducibile alla privazione della libertà, senza che, dall'uso di un linguaggio non del tutto adeguato, sia percepito che le ulteriori forme di privazione della libertà risultino riconducibili anch'esse alla detenzione»⁴². Tale modifica consente di attrarre formalmente entro l'ambito di attribuzioni del Garante anche quella del monitoraggio dei rimpatri forzati, settore in cui l'organismo nazionale ha operato sin dal 2016. Per effetto del d.l. 21 ottobre 2020, n. 130, convertito con L. 173/2020, quindi, il nome attuale dell'organismo è «Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale» e si è chiaramente preso atto che la sua competenza non è limitata soltanto alla detenzione in ambito penale, considerato «l'inesorabile allargamento del mandato del Garante a sempre più settori della privazione della libertà»⁴³, che includono anche, oltre ai luoghi della detenzione amministrativa degli stranieri, le istituzioni contenitive per ragioni di protezione e tutela della salute (quali le strutture per persone anziane o con disabilità).

4. Il coordinamento tra i diversi livelli

Dopo aver tracciato il percorso che ha condotto al consolidamento normativo della figura di garanzia, di seguito l'attenzione si sposterà sulle modalità operative con cui viene assicurato il coordinamento delle funzioni e delle modalità di intervento multilivello.

Al momento in cui si scrive, in Italia, oltre all'autorità di garanzia nazionale, sono stati istituiti 16 Garanti regionali⁴⁴, 6 Garanti provinciali⁴⁵ e 53 Garanti comunali⁴⁶ dei diritti delle persone private della libertà personale⁴⁷. Tali organismi di garanzia, nati in momenti diversi,

³⁷ Tra il 2016 e il 2017 il Garante Nazionale svolgeva un monitoraggio, cui seguivano diverse raccomandazioni, specifico sugli hotspot: si veda il «[Rapporto sulle visite nei Centri di identificazione ed espulsione e negli hotspot in Italia](#)» del (2017).

³⁸ Si veda il rapporto tematico «[Rapporto sulle visite ai locali in uso alle forze di polizia presso alcuni valichi di frontiera](#)» (2019).

³⁹ Si pensa, in particolare, alle informative trasmesse dal Garante Nazionale alle Procure di Catania e Agrigento in merito al sequestro cui erano stati sottoposti i cittadini di Paesi terzi a bordo della nave «Diciotti» nell'agosto del 2018, consultabili a [questa](#) e [questa](#) pagina. In aggiunta alle segnalazioni all'autorità giudiziaria, occorre menzionare l'intervento del Garante anche rispetto ad altre situazioni critiche, nell'ottica di salvaguardare la libertà personale dei migranti, a bordo di imbarcazioni: si vedano, rispetto all'anno 2018, la Lettera al Comandante generale della Guardia costiera per richiedere informazioni sull'impossibilità di approdo della nave container «Alexander Maersk» del 25 giugno 2018; la lettera al Comandante generale della Guardia costiera per chiedere informazioni relative alla situazione di un gruppo di migranti soccorsi in mare dalla nave «Asso 28» battente bandiera italiana e trasferiti in Libia del 31 luglio 2018; la lettera al Comandante generale della Guardia costiera e al Capo dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione di richiesta di urgenti informazioni sull'impedimento di approdo della nave «Ubaldo Diciotti» del 17 agosto 2018; la lettera al Capo dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione e all'ufficio del Gabinetto del Ministero dell'interno relativa all'impossibilità di sbarco dei migranti dalla nave «Diciotti» ormeggiata nel porto di Catania del 21 agosto 2018; la lettera ai Presidenti di Camera e Senato per informare sulla perdurante situazione a bordo della nave ormeggiata a Catania del 23 agosto 2018; la lettera al ministro delle infrastrutture e trasporti di richiesta di immediato attracco della nave «Sea-Watch 3» e del conseguente sbarco delle persone soccorse in mare del 28 gennaio 2019.

⁴⁰ L'ipotesi di trattenimento in locali o strutture idonee è stata introdotta dall'articolo 4 del D.L. 113/2018, convertito con L. 132/2018. Sul punto: MASERA (2019).

⁴¹ Per una lettura critica della politica delle navi quarantena: CARLI (2018), pp. 689-770. Inoltre: ASGI, «[Diritti in Rotta. L'esperienza delle navi quarantena e i principali profili di criticità](#)» (2021).

⁴² Relazione illustrativa della L. 173/2020 di conversione del D.L. 130/2020.

⁴³ Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, [Il punto del 20.10.2020](#).

⁴⁴ Le Regioni in cui esiste ed opera tale organismo di garanzia regionale sono: Abruzzo, Calabria, Campania, Emilia – Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sicilia, Toscana, Umbria, Provincia Autonoma di Trento (Trentino-Alto Adige), Valle d'Aosta e Veneto. Si è in attesa della nomina del Garante regionale, invece, nelle Regioni: Sardegna, Liguria e Basilicata. Va segnalato che, a differenza della Regione Sardegna dove, anche se al momento manca il Garante regionale, sul territorio operano quattro Garanti comunali, nelle Regioni Liguria e Basilicata non esiste nemmeno un organismo di garanzia locale. In queste due Regioni, pertanto, l'unica autorità competente è quella nazionale.

⁴⁵ I Garanti territoriali operano a livello provinciale nelle Province di: Avellino, Brindisi, Caserta, Pavia, Padova.

⁴⁶ I Garanti territoriali comunali sono istituiti presso i comuni di: Alba, Alessandria, Asti, Belluno, Bergamo, Biella, Bologna, Bolzano, Brescia, Busto Arsizio, Crotone, Cuneo, Ferrara, Firenze, Fossano, Ivrea, Lecce, Lecco, Livorno, Lucca, Milano, Napoli, Novara, Nuoro, Oristano, Padova, Parma, Piacenza, Pisa, Porto Azzurro, Prato, Reggio Calabria, Reggio Emilia, Rimini, Roma, Rovigo, Saluzzo, San Gimignano, San Severo, Sassari, Siena, Siracusa, Sondrio, Tempio Pausania, Torino, Trani, Trieste, Udine, Venezia, Verbania, Verona, Vercelli, Vicenza. Si segnala che nei casi di Roma, Napoli, Cagliari e Reggio Calabria il Garante è della Città metropolitana e non del Comune.

⁴⁷ Si vuole specificare che non tutti gli organismi di garanzia territoriali hanno la stessa denominazione. La più comune sembra essere quella riportata nel testo e cioè «Garante dei diritti delle persone private della libertà personale» ma ve ne sono altre come: «Garante delle persone

fondano i loro poteri ed esercitano le loro funzioni sia sulla base della normativa nazionale che, come si è visto, è in continua evoluzione, sia sulla base dei regolamenti istitutivi adottati con leggi regionali, con deliberazioni dei Consigli provinciali o con delibere dei Consigli comunali. Ad un primo sguardo, tali atti appaiono alquanto eterogenei tra loro ma presentano anche elementi comuni ricorrenti.

Ricostruire i settori di competenza dell'organismo di garanzia regionale e di quello comunale (maggiormente rappresentativo, dal punto di vista numerico, rispetto a quello provinciale), evidenziando punti di convergenza e di divergenza nello svolgimento dell'azione di tutela dei diritti delle persone private della libertà, può rivestire particolare interesse per individuare le rispettive aree di intervento, il riparto di competenze e le prassi che si sono andate consolidando nel corso del tempo tra i diversi organismi di garanzia, nonché le relazioni tra i livelli territoriale e nazionale. Lo studio che segue prende come modello il caso della Regione Piemonte e della Città di Torino e le relative fonti istitutive, giovandosi dello strumento delle interviste ai titolari dell'incarico⁴⁸ e del contributo del Responsabile degli studi e delle relazioni nazionali e internazionali dell'Ufficio Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale⁴⁹.

4.1.

Un caso studio: il Garante della Regione Piemonte e il Garante della Città di Torino

La Città di Torino è stata tra le prime città ad istituire, agli inizi degli anni Duemila, la figura del Garante comunale dei diritti delle persone private della libertà personale⁵⁰. Il Piemonte ha invece creato e disciplinato il Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale con la Legge Regionale del 2 dicembre 2009, n. 28⁵¹.

Con riferimento all'ambito di estensione dell'attività dei Garanti, il regolamento comunale torinese fa riferimento a «persone private della libertà personale ovvero limitate nella libertà di movimento domiciliare, residenti o dimoranti nel territorio del Comune di Torino» (art. 3, comma 1, lett. a). La legge regionale, invece, entra nel dettaglio e specifica che tra i soggetti interessati vi sono le «persone ristrette negli istituti penitenziari e negli istituti penali per minorenni nonché le persone ammesse a misure alternative» (art. 1, comma 2), ma anche le «persone presenti nelle strutture sanitarie in quanto sottoposte al trattamento sanitario obbligatorio, [...] le persone ospiti dei centri di prima accoglienza o presenti nei centri di identificazione ed espulsione per stranieri» (art. 1, comma 3).

Dal combinato disposto dell'art. 3⁵², comma 1, lett. a) del regolamento comunale rubricato *Compiti del Garante* e dell'art. 5⁵³, comma 1, lett. a) della legge regionale intitolato *Funzioni*,

sottoposte a misure restrittive della libertà personale” o anche “Garante dei diritti dei detenuti”.

⁴⁸ Trattasi della dott.ssa Monica Cristina Gallo, Garante dei diritti delle persone private della libertà personale della Città di Torino e dell'Onorevole Bruno Mellano, Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale della Regione Piemonte. L'intervista alla Garante comunale si è svolta il 28.04.2021, quella al Garante regionale invece il 13.05.2021.

⁴⁹ L'intervista al dott. Alessandro Albano è avvenuta in data 24.07.2021.

⁵⁰ La creazione di tale organo di garanzia è avvenuta con il [regolamento comunale n. 288 approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 58 in data 7 giugno 2004](#) e modificato dalle successive delibere del 20 marzo 2006 e del 4 giugno 2012.

⁵¹ Per prendere visione del testo completo della Legge Regionale si rimanda a [questo link](#).

⁵² Secondo l'art. 3 del regolamento comunale n. 288 della Città di Torino:

«Il Garante:

- a) promuove l'esercizio dei diritti e delle opportunità di partecipazione alla vita civile e di fruizione dei servizi comunali delle persone private della libertà personale ovvero limitate nella libertà di movimento domiciliare, residenti o dimoranti nel territorio del Comune di Torino, con particolare riferimento ai diritti fondamentali, alla casa, al lavoro, alla formazione, alla cultura, all'assistenza, alla tutela della salute, allo sport, per quanto nelle attribuzioni e nelle competenze del Comune medesimo, tenendo altresì conto della loro condizione di restrizione;
- b) promuove iniziative di sensibilizzazione pubblica sul tema dei diritti umani delle persone private della libertà personale e della umanizzazione della pena detentiva;
- c) promuove iniziative congiunte ovvero coordinate con altri soggetti pubblici e in particolare con il Difensore Civico cittadino, competenti nel settore per l'esercizio dei compiti di cui alla lett. a);
- d) promuove con le Amministrazioni interessate protocolli di intesa utili a poter espletare le sue funzioni anche attraverso visite ai luoghi di detenzione in accordo con gli organi preposti alla vigilanza penitenziaria.»

⁵³ 1. Il Garante, su istanza di chiunque vi abbia interesse o d'ufficio:

- a) assume ogni iniziativa volta ad assicurare che alle persone di cui all'articolo 1, commi 2 e 3, siano erogate le prestazioni inerenti al diritto alla salute, al miglioramento della qualità della vita, all'istruzione e alla formazione professionale e ogni altra prestazione finalizzata al recupero, alla reintegrazione sociale e all'inserimento nel mondo del lavoro;
- b) segnala agli organi regionali eventuali fattori di rischio o di danno per le persone di cui all'articolo 1, commi 2 e 3, dei quali venga a

emerge come vi sia una intersezione di alcuni settori in cui entrambi i Garanti sono chiamati ad intervenire: si tratta del diritto alla salute, della formazione professionale e del lavoro delle persone private della libertà.

Il Garante comunale è espressamente competente anche nella promozione dell'esercizio dei diritti e delle opportunità di partecipazione alla vita civile e di fruizione dei servizi comunali delle persone private della libertà personale con particolare riferimento ai diritti fondamentali, alla casa, alla cultura, all'assistenza e allo sport «per quanto nelle attribuzioni e nelle competenze del Comune medesimo» (art. 3, comma 1, lett. a); il Garante regionale, invece, «assume ogni iniziativa volta ad assicurare che [...] siano erogate le prestazioni inerenti [...] al miglioramento della qualità della vita» (art. 5, comma 1, lett. a). Il riferimento contenuto nella legge regionale ad un generico «miglioramento della qualità della vita» delle persone private della libertà personale è emblematico: si ritiene che le competenze elencate non vadano intese come concorrenti o esclusive, ma come esemplificative di settori in cui l'attività del Garante può declinarsi. Gli atti istitutivi individuano inoltre le forme con cui le funzioni attribuite alle due figure di garanzia debbano concretizzarsi. Nella definizione dei *modi operandi* dell'organismo comunale e regionale emergono le differenze più significative. Il Garante comunale è pensato come organo promotore (il verbo «promuovere» compare quattro volte all'interno dell'articolo che elenca i suoi compiti); il Garante regionale, invece, «assume ogni iniziativa», «segnala», «si attiva», «interviene», «propone», «esprime pareri». La scelta linguistica delinea un Garante regionale con poteri più ampi e dinamici rispetto a quello comunale. Se, in questo caso, il comunale è pensato come un organo promotore, il regionale è più simile ad un organo propulsore. Il Garante regionale del Piemonte segnala agli organi regionali competenti eventuali fattori di rischio o di danno per le persone di cui è chiamato a garantire i diritti (art. 5, comma 1, lett. b) e, agli stessi organi, segnala gli interventi amministrativi e legislativi ritenuti necessari per contribuire ad assicurare il pieno rispetto dei diritti delle persone che rientrano nel suo raggio di tutela non giurisdizionale (art. 5, comma 1, lett. c). Il Garante regionale inoltre può essere chiamato, dagli stessi organi regionali (primo tra tutti il Consiglio regionale), ad esprimere pareri su atti amministrativi e legislativi che possono riguardare anche dette persone (*ibid.*). La relazione con gli organi regionali, così come delineata dalla legge istitutiva del Garante, appare caratterizzata da un elevato livello di sinergia: oltre al potere di segnalazione conferitogli, il potere di esprimere pareri su atti amministrativi o legislativi, riconosce l'importanza dell'*expertise* di tale figura istituzionale nei processi di produzione di atti amministrativi o con forza di legge nelle materie di sua competenza. Inoltre, un'altra importante attribuzione è quella che prevede l'intervento di tale figura nei confronti di strutture ed enti regionali in caso di omissioni o inosservanze che compromettano l'erogazione delle prestazioni di cui alla lettera a) e, qualora dette omissioni o inosservanze perdurino, vige in capo al Garante regionale la possibilità di proporre le opportune iniziative (compresi i poteri sostitutivi) agli organi regionali titolari della vigilanza su tali strutture ed enti (art. 5, comma 1, lett. d).

In entrambe le fonti istitutive appare un riferimento all'organizzazione di eventi volti alla sensibilizzazione pubblica sui temi dei diritti delle persone private della libertà e al dialogo con le Amministrazioni interessate. In questi due ambiti pare che la differenza risieda ancora nelle modalità di attuazione: il Garante comunale «promuove le iniziative di sensibilizzazione» (art. 3, comma 1, lett. b), mentre il Garante regionale «propone all'assessorato regionale competente iniziative concrete di informazione e promozione culturale» (art. 5, comma 1, lett.

conoscenza in qualsiasi forma, su indicazione sia dei soggetti interessati sia di associazioni o organizzazioni non governative che svolgono una attività inerente a quanto segnalato;

c) si attiva nei confronti dell'amministrazione interessata, affinché questa assuma le necessarie iniziative volte ad assicurare le prestazioni di cui alla lettera a);

d) interviene, nel rispetto delle proprie competenze, nei confronti delle strutture e degli enti regionali, in caso di accertate omissioni o inosservanze che compromettano l'erogazione delle prestazioni di cui alla lettera a) e, qualora dette omissioni o inosservanze perdurino, propone agli organi regionali titolari della vigilanza su tali strutture ed enti le opportune iniziative, ivi compresi i poteri sostitutivi;

e) segnala agli organi regionali competenti gli interventi amministrativi e legislativi ritenuti necessari per contribuire ad assicurare il pieno rispetto dei diritti delle persone di cui all'articolo 1, commi 2 e 3 e, su richiesta degli stessi organi, esprime pareri su atti amministrativi e legislativi che possono riguardare anche dette persone;

f) propone all'assessorato regionale competente iniziative concrete di informazione e promozione culturale sui temi dei diritti e delle garanzie delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale;

g) può visitare gli istituti penitenziari in conformità a quanto disposto dall'articolo 67 della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) come modificato dalla lettera b) del comma 1 dell'articolo 12-bis, decreto legge 30 dicembre 2008, n. 207 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti), convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, legge 27 febbraio 2009, n. 14.

f); il Garante comunale «promuove con le Amministrazioni interessate protocolli d'intesa utili a poter espletare le sue funzioni» (art. 3, comma 1, lett. d), mentre il Garante regionale «si attiva nei confronti dell'amministrazione interessata, affinché questa assuma le necessarie iniziative volte ad assicurare le prestazioni di cui alla lettera a)» (art. 5, comma 1, lett. c). Da ultimo i poteri di visita nei luoghi di detenzione: se da una parte la legge regionale prevede alla lettera g), primo comma, dell'art. 5, che il Garante regionale possa visitare gli istituti penitenziari in conformità all'art. 67 o.p., dall'altra il regolamento comunale (lettera d), comma 1, art. 3) menziona il potere di visita del Garante comunale in quanto utile all'espletamento delle sue funzioni, specificando come le visite ai luoghi di detenzione debbano avvenire «in accordo con gli organi preposti alla vigilanza penitenziaria». Tale previsione sembra contraddire il tenore dell'art. 67 o.p. così come riformato nel 2009, che, come già visto, inserisce «i garanti dei diritti dei detenuti comunque denominati» nell'elenco di soggetti che possono visitare gli istituti penitenziari senza necessità di alcuna autorizzazione.

Quel che si rileva dalla comparazione dei due atti istitutivi è che i settori di intervento delle due figure non sono poi così distinti, ma la libertà di azione – soprattutto politica – dell'organismo di garanzia regionale è sicuramente maggiore rispetto a quella del Garante comunale.

Se gli atti istitutivi dei due Garanti identificano alcuni settori in cui l'azione di tali figure si interseca reciprocamente, ciò non significa che si verifichi una sovrapposizione degli interventi messi in atto. In materia di tutela del diritto alla salute, ad esempio, le interlocuzioni della Garante comunale sono principalmente con la Direzione sanitaria della Casa Circondariale (che è competente anche per l'Istituto Penale Minorile), mentre il Garante regionale opera soprattutto su un piano politico, in coordinamento con gli Assessori e con le Commissioni sanità, ed in stretto collegamento con il Provveditorato dell'Amministrazione penitenziaria. L'organismo di garanzia comunale è insomma più orientato «alla risoluzione del singolo caso, delle singole realtà»⁵⁴ (ad esempio solleva criticità segnalate all'interno degli istituti da gruppi di detenuti), mentre il Garante regionale descrive la sua attività distinguendo due piani⁵⁵: quello politico-istituzionale, caratterizzato dalle interlocuzioni con gli Assessori, e quello tecnico-amministrativo, che si definisce nella sua partecipazione al gruppo tecnico interistituzionale della sanità penitenziaria e all'osservatorio regionale piemontese per l'applicazione della riforma sanitaria. Inoltre, il Garante regionale dialoga con le singole ASL, con i referenti dirigenziali, ma anche con i direttori generali.

Il ruolo politico e propulsivo attribuito all'organo regionale ha comportato, inoltre, la creazione di compiti *ex novo* in capo a quest'ultimo. Il Garante regionale si occupa infatti di sollecitare e monitorare i trasferimenti dei detenuti sia interloquendo con il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria⁵⁶, competente per i trasferimenti di detenuti in Alta sicurezza e collaboratori di giustizia e per i detenuti comuni che sono stati assegnati al carcere torinese e che hanno necessità di tornare nel luogo di provenienza fuori Regione; ma anche con il Provveditorato nei casi di detenuti comuni il cui trasferimento avvenga all'interno della Regione. In questo caso si è assistito alla creazione di una prassi interna di ripartizione di competenze tra i due livelli che si è consolidata nel tempo, descritta dalla Garante comunale come «la prassi piemontese dei trasferimenti» e di cui non si fa menzione all'interno di alcun atto istitutivo. Pare dunque che il coordinamento tra i due organismi di garanzia, oltre che a regolare gli interventi in materie di competenza concorrente, sia utile a favorire l'instaurarsi di pratiche non scritte che permettono di agevolare l'individuazione dei confini entro i quali esercitare le proprie funzioni ed evitare sovrapposizioni.

La differenza principale che emerge dai *modi operandi* dei due diversi organi di garanzia concerne, dunque, sia l'approccio metodologico utilizzato sia le finalità dei loro interventi che, sebbene mirino a scopi comuni, si distinguono. L'organismo comunale raccoglie le istanze dei singoli e, come si è visto a proposito della tutela del diritto alla salute, ha come principale obiettivo la risoluzione del caso concreto. Il Garante regionale opera invece su altri due piani, definiti dallo stesso come quello politico-istituzionale e tecnico-amministrativo. Nell'ambito del primo piano, il Garante della Regione Piemonte, oltre a riferire periodicamente al Consiglio regionale, interloquisce assiduamente con le amministrazioni comunali sedi di carcere e

⁵⁴ Dall'intervista alla Garante comunale dei diritti delle persone private della libertà del Comune di Torino del 28.04.2021.

⁵⁵ Dall'intervista al Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale della Regione Piemonte del 13.05.2021: «nei vari settori di competenza regionale: sanità, formazione, lavoro, istruzione e servizi sociali, sicurezza (in parte) esistono due piani di lavoro distinti: da una parte c'è il livello politico-istituzionale e dall'altra quello tecnico-amministrativo».

⁵⁶ Come testimonia nella sua intervista anche la Garante comunale: «le relazioni con il DAP in Piemonte le cura il regionale».

definisce il suo ruolo come quello di una *«figura che rafforza il sistema»*. Il suo intervento con le amministrazioni locali, soprattutto di Comuni più piccoli, risulta molto spesso decisivo e contribuisce all'esito positivo delle istanze sollevate dagli organismi di garanzia comunali. Il Garante regionale inoltre viene spesso inserito nelle cabine di regia dei progetti (ad esempio di Cassa delle Ammende), e ciò *«non tanto per essere incluso nelle decisioni che assumono i funzionari, i dirigenti e gli assessori ma per essere quanto meno incluso nel tavolo di monitoraggio ed essere ascoltato»*. Il senso non è *«essere quello che determina, gestisce e programma le iniziative [...]»; nel mandato della mia legge c'è però il riferimento allo stimolo e alla proposta»*.

4.2.

Il raccordo tra il livello territoriale e il livello nazionale

Per comprendere il funzionamento del sistema multilivello di tutela delle persone private della libertà, lo studio non può limitarsi all'analisi dei rapporti tra organismo comunale e regionale. L'ultimo punto da approfondire è il rapporto che i Garanti territoriali hanno con la figura di garanzia nazionale e viceversa. La legge⁵⁷ attribuisce al Garante Nazionale il potere/dovere di promuovere e favorire rapporti di collaborazione con i Garanti territoriali e, secondo quanto riportato dal Responsabile degli studi e delle relazioni nazionali e internazionali dell'Ufficio Garante Nazionale, *«ciò avviene in vari modi: in primo luogo, tramite riunioni di coordinamento organizzate a Roma su iniziativa del Garante nazionale, in cui si fa il punto della situazione nei vari ambiti di competenza e si affrontano tematiche specifiche più rilevanti o emergenti»*. A questi incontri partecipano principalmente i Garanti regionali, che poi si coordinano a loro volta con i Garanti locali all'interno del proprio territorio; in alcuni casi sono invitati anche i Garanti delle realtà territoriali più grandi, mentre, più raramente, gli incontri sono estesi a tutti i Garanti territoriali. In secondo luogo, vi è il rapporto diretto con i singoli Garanti territoriali *«quando emergono casi particolari nei territori o in occasione di visite in loco da parte del Garante Nazionale»*. La segnalazione di casi specifici all'autorità nazionale può pervenire direttamente dal Garante territoriale⁵⁸, ma anche dai familiari delle persone interessate, dagli avvocati, dalle associazioni e, attraverso lo strumento del reclamo⁵⁹, dalle stesse persone limitate della libertà personale. In tali situazioni il componente dell'Ufficio Garante Nazionale dichiara che *«non c'è una ferrea divisione di competenze: l'idea è che il Garante nazionale interviene principalmente nei casi che coinvolgono questioni più generali e criticità sistematiche, cioè le situazioni in cui è opportuno interagire direttamente con le Autorità nazionali che si occupano della gestione dell'esecuzione penale e della detenzione amministrativa dei migranti quindi i Ministeri della Giustizia e dell'Interno»*. Quando si tratta invece di questioni legate a materie di competenza regionale (come, ad esempio, i profili relativi alla salute delle persone detenute o trattenute), saranno i Garanti regionali, su incarico del Garante Nazionale, a rivolgersi direttamente alle Autorità amministrative regionali competenti. Come nel caso del riparto di competenze tra Garante piemontese e torinese, pare che l'interlocuzione con gli organi regionali rientri nella sfera di competenza esclusiva del Garante regionale. La relazione tra il livello territoriale e quello nazionale si dimostra così bidirezionale: non sono solo i Garanti territoriali ad interpellare il Garante Nazionale nei casi più complessi, ma è anche il Nazionale a “delegare” i Garanti territoriali, nelle materie di competenza, per la risoluzione di casi specifici.

Alla luce di quanto fin qui analizzato, quel che emerge è un concetto bivalente di coordinamento tra il livello territoriale e quello nazionale: da una parte vi è il coordinamento in senso stretto degli interventi e delle azioni nell'ottica di una risoluzione dei singoli casi; dall'altra parte vi è un coordinamento in senso lato (si pensi alle riunioni tra Garante Nazionale e Garanti territoriali), che risponde, invece, ad esigenze di uniformità politica e di azione e vuole mirare all'assunzione di impegni programmatici da parte di tutte le figure di garanzia nei

⁵⁷ Il riferimento normativo è all'articolo 7, comma 5 del D.L. n. 146/2013 che stabilisce tra i vari compiti del Garante Nazionale anche quello di promuovere e favorire rapporti di collaborazione con i Garanti territoriali.

⁵⁸ La Garante comunale di Torino dichiara di interpellare l'autorità nazionale solo per *«episodi gravi che meritano un suo intervento»*, ma aggiunge: *«so di molti colleghi comunali che scrivono direttamente al Nazionale anche per rappresentare situazioni minori»*. Tali casi possono verificarsi poiché le modalità di azione di ciascun Garante locale mutano in relazione all'esistenza di variabili che influiscono sull'esercizio della funzione: si pensi ad esempio alle risorse disponibili (un ufficio, dei collaboratori) o alla presenza o meno di un Garante regionale a cui fare riferimento. È facile pensare che Garanti locali sprovvisti di una rete di sostegno – istituzionale e materiale – siano portati ad interloquire maggiormente con l'autorità nazionale in quanto privi di riferimenti più prossimi da interpellare.

⁵⁹ Nel caso dell'ordinamento penitenziario ci si riferisce al diritto di reclamo disciplinato dall'art. 35 o.p.; nel caso invece del trattenimento amministrativo il riferimento è alla recente introduzione dello strumento del reclamo avvenuta con il d.l. n. 130/2020.

confronti, *in primis*, del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, ma anche dell'opinione pubblica.

Per raggiungere questi obiettivi, il 27 luglio 2018 è stata istituita la Conferenza dei Garanti territoriali che riunisce tutti i Garanti provinciali e comunali presenti sul territorio nazionale, ma che è aperta anche alla partecipazione dei Garanti regionali e del Garante Nazionale. I compiti indicati dal Regolamento istitutivo⁶⁰ della Conferenza prevedono che questa elabori linee-guida per la regolamentazione, l'azione e l'organizzazione degli Uffici dei Garanti territoriali, monitori lo stato dell'arte della legislazione in materia di privazione della libertà, effettui studi e ricerche, organizzi eventi e dibattiti e promuova occasioni di confronto e di formazione comune. Inoltre, la Conferenza esercita ogni forma di azione ritenuta opportuna per la risoluzione delle problematiche relative alla privazione della libertà, elabora documenti comuni ai fini dell'unitarietà dell'azione dei Garanti territoriali e promuove l'istituzione di nuovi Garanti a ogni livello. La Conferenza è un organo privo di personalità giuridica ma dotato di una forte valenza politica in quanto deputato a rappresentare l'intera categoria dei Garanti territoriali e ad instaurare un dialogo con il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria⁶¹ oltre che con l'autorità di garanzia nazionale.

Si registrano, pertanto, due forme diverse di incontro e condivisione tra Garanti riconducibili al concetto di coordinamento in senso lato: da una parte le riunioni organizzate dal Garante Nazionale a cui partecipano sempre i Garanti regionali e talvolta i locali; dall'altra la Conferenza dei Garanti territoriali, aperta alla partecipazione di tutti i Garanti e promossa dal livello territoriale. Sul punto, il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale della Regione Piemonte reputa necessario che «il livello territoriale tragga dal lavoro autorevole e professionale del Garante Nazionale una ricaduta positiva in termini di formazione, informazione, di metodo», ma allo stesso tempo si definisce uno strenuo sostenitore «di quella forma di organizzazione dal basso» che è la Conferenza dei Garanti territoriali. A parer suo «i due profili non sono antagonisti: [...] la Conferenza può avere voce politica e di denuncia e di mobilitazione, molto di più del Garante Nazionale a causa del suo habitus istituzionale».

5. Le attività degli organi di garanzia a tutela dello straniero privato della libertà

Nella parte di trattazione che segue il *focus* sarà posto sulle attività degli organi di garanzia in materia di trattenimento dello straniero e di monitoraggio dei rimpatri forzati. L'analisi di questi due contesti consente di mettere a confronto modalità di intervento e coordinamento caratterizzate da un differente approccio, dettagliatamente illustrato di seguito, pur afferendo entrambi alla tutela della libertà dello straniero in contesti coercitivi.

Con riferimento alla sfera del trattenimento amministrativo le azioni delle figure di garanzia paiono, soprattutto a livello territoriale, articolarsi e coordinarsi ad un livello maggiormente informale rispetto a quanto inquadrato in precedenza. Benché, infatti, le competenze delineate negli atti istitutivi non si riferiscano esplicitamente agli istituti penitenziari, tanto la lettura dei regolamenti quanto le testimonianze dei Garanti intervistati hanno fatto emergere come la separazione di competenze sia più netta con riferimento al loro ruolo, sia propulsivo che operativo, in relazione alla detenzione in ambito penale; al contrario, le rispettive attribuzioni appaiono maggiormente sovrapponibili nel settore della detenzione amministrativa.

Al tempo stesso, in questo settore, l'esigenza di coordinamento con il Garante Nazionale ha assunto via via maggiore centralità negli anni successivi al 2016: ad esempio, un dato emerso dalle interviste riguarda l'intensificarsi della periodica interlocuzione tra i Garanti piemontesi con il Garante Nazionale quando siano monitorate e individuate violazioni di particolare gravità. La segnalazione del caso all'Ufficio del Garante Nazionale comporta che questi possa intervenire tramite un confronto diretto con il Ministero dell'Interno. Emblematico, in questo senso, è il recente episodio della morte del cittadino guineano Moussa Balde,

⁶⁰ Per approfondimenti e per prendere visione del regolamento istitutivo della Conferenza si rimanda a [questo link](#).

⁶¹ Come riportato da diverse testate giornalistiche, il 28 luglio 2021 nel corso dell'assemblea plenaria della Conferenza dei Garanti territoriali, i Garanti hanno incontrato il capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, Bernardo Petralia, e hanno discusso con lui di temi urgenti come della ripartenza dei colloqui e delle attività negli istituti penitenziari a seguito del superamento della fase più critica dell'emergenza sanitaria da Covid-19.

avvenuta all'interno del CPR di Torino il 23 maggio 2021. Sul caso, infatti, è immediatamente intervenuta la Garante comunale della Città di Torino, chiedendo la chiusura della struttura in cui era stato isolato lo straniero deceduto⁶², ed è stato contestualmente sollecitato l'intervento del Garante Nazionale, il quale ha effettuato una visita di *follow up* nel giugno 2021 e ha valutato come «l'alloggiamento all'interno dell'area "Ospedaletto" del CPR di Torino configuri un trattamento inumano e degradante e che tale valutazione possa essere condivisa dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo (Corte Edu), qualora adita, esponendo così il Paese alle relative conseguenze», raccomandando la sua immediata chiusura⁶³.

Il suicidio del cittadino guineano all'interno del CPR di Torino è stato l'ennesimo evento violento verificatosi all'interno dei centri di detenzione amministrativa. L'intensificazione dell'operato dei Garanti – nazionale e territoriali – negli anni recenti è coincisa infatti con un nuovo protagonismo della detenzione amministrativa: durante i governi Gentiloni (2017) e Conte I (2018) si è esplicitamente perseguito l'obiettivo di «rendere più efficienti» i rimpatri attraverso il ricorso alla detenzione, incrementando le strutture e i posti disponibili al loro interno⁶⁴. L'aumento dei numeri dei migranti trattenuti si è accompagnato ad un peggioramento delle condizioni di detenzione e delle tutele previste per gli stranieri, anche in conseguenza del nuovo capitolato d'appalto introdotto nel 2018 per i Centri di Permanenza per i Rimpatri, che ha ridotto il numero di operatori e di servizi⁶⁵. Lo stesso Garante Nazionale ha evidenziato, nel recente Rapporto sulle visite effettuate nei Centri di permanenza per i rimpatri (CPR) tra il 2019 e il 2020 che «mai come in passato si è verificato un numero così elevato di eventi tragici» e che «appare difficile non considerare tale serie di eventi infausti quantomeno il sintomo di realtà detentive gravemente e fisiologicamente problematiche»⁶⁶. In questo quadro complessivo, la portata, l'incisività e il coordinamento dell'operato delle varie figure di garanzia in un'ottica multilivello necessitano di un *focus* specifico non solo per l'estrema criticità dei contesti detentivi in questione, ma anche per le peculiarità che hanno assunto gli strumenti adottati e per l'impatto che hanno determinato sul sistema.

A partire dall'inizio del suo mandato, gli interventi di monitoraggio del Garante Nazionale si sono tradotti in rapporti tematici sulle condizioni di detenzione dei migranti trattenuti e sono stati corredati da raccomandazioni rivolte alle autorità amministrative per richiamare la loro attenzione al rispetto degli standard previsti dalle Convenzioni internazionali in materia di privazione della libertà⁶⁷. Parallelamente, i Garanti territoriali hanno operato riferimenti diretti, all'interno delle proprie relazioni annuali, alle azioni promosse a livello nazionale, ovvero alle raccomandazioni elaborate dal Garante⁶⁸. A tali denunce e raccomandazioni hanno fatto seguito le risposte delle amministrazioni competenti, le cui repliche hanno assunto, nel corso degli anni, carattere sempre più dettagliato e puntuale rispetto alle osservazioni del Garante Nazionale. Le risposte dell'Amministrazione hanno mostrato, se non una piena disponibilità ad accogliere le raccomandazioni, quantomeno la consapevolezza circa la necessità di avviare un confronto con l'autorità di garanzia e di affrontare le criticità che rendono i centri di detenzione un meccanismo di sistematica «mortificazione della dignità» delle persone ivi

⁶² Area utilizzata per l'isolamento sanitario dei migranti trattenuti, ma anche impropriamente per altre ragioni, dove lo stesso Moussa Balde era alloggiato al momento del suicidio.

⁶³ L'area è stata chiusa nel settembre 2021, anche in seguito all'avvio delle indagini in merito alla morte di Moussa Balde presso la Procura della Repubblica di Torino. Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, [Comunicato Stampa](#), 8.9.2021.

⁶⁴ L'articolo 19, co 3 del D.L. 13/2017 recitava: «Al fine di assicurare la più efficace esecuzione dei provvedimenti di espulsione dello straniero, il Ministro dell'Interno, d'intesa con il Ministro dell'Economia e delle finanze, adotta le iniziative per garantire l'ampliamento della rete dei centri di cui all'articolo 14, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, in modo da assicurare la distribuzione delle strutture sull'intero territorio nazionale». L'articolo 2 del D.L. 113/2018 prevedeva il prolungamento della durata massima di permanenza presso i CPR fino a 180 giorni e, in continuità con quanto dettato dal precedente decreto legge in materia di immigrazione, indicava che «Al fine di assicurare la tempestiva esecuzione dei lavori per la costruzione, il completamento, l'adeguamento e la ristrutturazione dei centri di cui all'articolo 14, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, per un periodo non superiore a tre anni a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto, e per lavori di importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria, è autorizzato il ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara di cui all'articolo 63 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50».

⁶⁵ Per un approfondimento, si rimanda al rapporto «[Buchi Neri. La detenzione senza reato nei centri di permanenza per i rimpatri](#)» (2021).

⁶⁶ Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, «[Rapporto sulle visite nei Centri di Permanenza per il Rimpatrio \(CPR\) 2019-2020](#)», p. 4.

⁶⁷ UNODC, *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*, 2015; Council of Europe, *European Prison Rules*, 2006; Council of Europe, *Twenty Guidelines on Forced Return*, 2005; Council of Europe, *Recommendation of the Committee of Ministers on Measure of Detention of Asylum Seekers*, 2005; Council of Europe Committee on the Prevention of Torture, *Standards on Immigration Detention*, 2015.

⁶⁸ Si vedano, ad es. Garante dei Diritti delle Persone Private della Libertà Personale del Comune di Torino, [Relazione Annuale](#) (2019), pp. 120 e ss.; Garante Regionale delle Persone sottoposte a Misure Restrittive della Libertà Personale, [Relazione Annuale](#) (2019), pp. 100 e ss.

trattenute⁶⁹. Sotto questo profilo può riconoscersi come l'operato del Garante Nazionale, che agisce in qualità di meccanismo di tutela preventiva della tortura e dei trattamenti inumani e degradanti, abbia contribuito a rendere maggiormente trasparenti e accessibili sia le informazioni su quanto avviene all'interno dei centri e sulle condizioni di trattenimento dei migranti, sia l'operato delle amministrazioni in questo ambito. Tali attività sono state, negli ultimi anni, accompagnate da un rinnovato protagonismo della società civile che – pur non avendo avuto la possibilità di accesso ai luoghi di detenzione – ha raccolto e diffuso informazioni su quanto testimoniato da operatori e avvocati in contatto con le persone trattenute⁷⁰, contribuendo alle attività di denuncia e monitoraggio condotte dai Garanti. Ad esempio, in Piemonte, il Garante regionale ha svolto numerosi sopralluoghi nel centro di permanenza per il rimpatrio di Torino, spesso accompagnato da assessori regionali, sensibilizzando in questo modo le istituzioni politiche locali rispetto ad un ambito di intervento che rimane spesso nell'ombra⁷¹. In generale, la funzione di monitoraggio dei CPR viene svolta dal Garante Nazionale proprio attraverso il coordinamento con i Garanti territoriali che si trovano *in loco*: molto spesso sono proprio i Garanti regionali o locali ad intercettare, per primi, le criticità e le violazioni dei diritti cui sono esposti i migranti in detenzione e a sollecitare, nei casi più delicati, l'intervento del Garante nazionale⁷².

Il caso piemontese è emblematico anche sotto questo punto di vista. Il Garante regionale e quello comunale hanno, negli anni, coordinato il loro intervento rispetto al CPR di Torino, tanto con riferimento al monitoraggio sulle condizioni strutturali del centro e sui diritti dei trattenuti, quanto rispetto alle operazioni di rimpatrio. Il riparto di competenze con riferimento alla condizione dei migranti trattenuti non è chiaramente e dettagliatamente delineato e ciò lascia spazio ad una maggiore informalità nel coordinamento degli interventi. Di fatto, a partire dal 2015, a livello piemontese i Garanti regionale e comunale hanno frequentemente operato visite congiunte al CPR di Torino e svolto in sinergia, anche tramite la collaborazione con le realtà locali, molteplici attività di sensibilizzazione della cittadinanza in merito al tema della detenzione amministrativa⁷³. Maggiori difficoltà si sono invece riscontrate, per entrambi, rispetto ad interventi sul piano politico-istituzionale, di “promozione” e “propulsione” di iniziative: in parte, in ragione della differente finalità della detenzione dello straniero, che non è rivolta alla rieducazione a seguito della commissione di un reato; in parte, per la maggiore impermeabilità dei CPR nei confronti dell'accesso di attori esterni: ad esempio, pur a fronte della disponibilità mostrata dall'Ufficio Garante comunale ad individuare associazioni della società civile che potessero svolgere attività ricreative nel centro, la Prefettura non ha mai avviato un progetto di coinvolgimento di tali attori⁷⁴. Con riferimento al diritto alla salute, ambito in cui il Garante regionale potrebbe esercitare un ruolo di stimolo e supporto in ragione della competenza regionale in materia di sanità, l'assenza di un protocollo dettagliato con l'ASL, che preveda un controllo da parte della struttura pubblica, limita anche le possibilità di intervento dell'organo di garanzia. Sotto questo punto di vista, l'incisività dell'azione politico-istituzionale del Garante regionale, precedentemente delineata quale modalità operativa centrale del suo operato, appare ridotta rispetto a quanto avviene in ambito penitenziario.

Le modalità operative seguite dalla Garante Comunale nel CPR di Torino sono invece, come tratteggiato in precedenza, orientate al monitoraggio, alla presa in carico e all'intervento sui singoli casi: nel corso delle visite – e, prima dell'introduzione del divieto di comunicare

⁶⁹ Corte Costituzionale, sentenza n. 105/2001.

⁷⁰ Soltanto tra il 2020 e il 2021 sono stati pubblicati quattro rapporti di denuncia della situazione nei CPR italiani, ad opera di ricercatrici, attivisti, avvocati e organizzazioni non governative (si vedano ESPOSITO, CAJA, MATTIELLO, “[No one is looking at us anymore](#)” (2020); ASGI, “[Il libro nero del CPR di Torino](#)” (2021); NO AI CPR, “[Delle pene senza delitti. Istantanea dal Cpr di Milano](#)” (2021); CILD, “[Buchi neri](#)” (2021).

⁷¹ Garante Regionale delle Persone sottoposte a Misure Restrittive della Libertà Personale, Relazione Annuale delle Attività Svolte, 2019, cit., p. 102.

⁷² Ad esempio, nella Relazione annuale del Garante regionale della Regione Piemonte relativa all'anno 2018-2019 si legge che “l'iniziativa del Garante regionale in questo delicato settore è stata sempre concordata e coordinata con il Garante nazionale e in sinergia con la Garante comunale di Torino, anche al fine di un più efficace intervento di moral suasion”. Garante Regionale, Relazione annuale, 2019, cit., p. 96.

⁷³ Un esempio su tutti è quello della collaborazione tra il Garante regionale e la Garante comunale e le Cliniche legali dell'Università degli Studi di Torino. Nell'ambito del progetto clinico, nel 2018 è stato redatto uno studio approfondito sulla qualità della tutela della salute all'interno del CPR di Torino (Uscita di emergenza) alla cui redazione e disseminazione hanno partecipato anche gli uffici del Garante regionale e comunale. Sul punto: Garante Regionale delle Persone sottoposte a Misure Restrittive della Libertà Personale, [Relazione Annuale](#), (2019), p. 103.

⁷⁴ Dall'intervista alla Garante comunale dei diritti delle persone private della libertà del Comune di Torino del 28.04.2021.

tramite telefono cellulare⁷⁵, anche per via telefonica – la Garante dedica ampio spazio al colloquio con i singoli trattenuti e al recepimento delle loro istanze. I rapporti dettagliati che seguono ogni visita al CPR, e che menzionano i singoli casi presi in carico dall'Ufficio, vengono poi condivisi con il Garante regionale e con il Garante Nazionale, nell'ottica di svolgere un controllo il più possibile puntuale e dettagliato delle problematiche dei centri.

Dal caso piemontese possono essere tratte importanti considerazioni circa l'impatto positivo che può essere prodotto dal lavoro coordinato e multilivello degli organi di garanzia, sia rispetto alla funzione di monitoraggio generale e preventivo, sia con riguardo alla tutela dei diritti nei singoli casi concreti. Mentre la prima funzione è, pacificamente, quella propria e primaria dell'organo di garanzia, l'intervento sui casi concreti delinea una funzione aggiuntiva per la figura del Garante⁷⁶, che può contribuire ad attenuare le conseguenze della carenza di tutela giurisdizionale che la mancata istituzione di un «giudice del trattenimento», chiamato a conoscere delle violazioni circa i «modi» della privazione della libertà dello straniero, indubbiamente determina.

L'assenza di un rimedio effettivo esperibile da parte della persona privata della libertà quando le modalità con cui è attuata la detenzione comportino una lesione dei suoi diritti è stato oggetto di severe critiche da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, pronunciatasi sul punto nell'ambito della sentenza *Khlaifia c. Italia*⁷⁷. La Corte EDU aveva, in questo caso, condannato l'Italia sia per la violazione dell'articolo 5 CEDU in relazione al diritto alla libertà personale, sia per la violazione dell'articolo 13 in connessione con l'articolo 3 CEDU, perché i ricorrenti non avevano potuto esperire alcun «ricorso effettivo» contro le condizioni di detenzione cui erano stati sottoposti. La sentenza della Corte europea ha evidenziato, con riferimento all'argomento di cui si tratta, quantomeno due carenze strutturali del sistema italiano di detenzione dello straniero. Per un verso, il contenimento che si consuma in centri diversi da quelli di cui all'art. 14 D. Lgs. 286/98, ed in particolare in centri di prima accoglienza o negli *hotspot*, è privo di una base legale⁷⁸: di fatto, non essendo qualificato come privazione alla libertà personale, si sottrae alle garanzie di cui all'art. 13 Cost., compresa l'esperibilità di mezzi di ricorso. Per altro verso, anche con riferimento al trattenimento *de jure* nei CPR, il giudice demandato alla convalida e alla proroga della misura (il giudice di pace) non ha alcuna competenza rispetto alla verifica delle condizioni di trattenimento – a differenza di quanto previsto per il magistrato di sorveglianza⁷⁹.

L'Italia si è confrontata con le sollecitazioni provenienti dagli organi del Consiglio d'Europa soltanto nel 2020, per il tramite di un intervento legislativo che ha introdotto l'istituto del reclamo. Quest'ultimo è stato modellato su quanto già previsto nell'ordinamento penitenziario in merito al diritto di reclamo generico. Il d.l. n. 130/2020, convertito con L. 173/2020, ha dunque modificato il comma 2 dell'articolo 14 d. lgs. 286/98, prevedendo che «lo straniero è trattenuto nel centro, presso cui sono assicurati adeguati standard igienico-sanitari e abitativi, con modalità tali da assicurare la necessaria informazione relativa al suo status, l'assistenza e il pieno rispetto della sua dignità [...]». Al fine di non rendere meramente programmatiche le indicazioni circa i diritti dei trattenuti, è stato inserito il comma 2-*bis*, secondo cui «lo straniero può rivolgere istanze o reclami orali o scritti, anche in busta chiusa, al garante nazionale o ai garanti regionali o locali dei diritti delle persone private della libertà». Inoltre, al comma 5 dell'articolo 7 del D.L. 146/2013 è stata aggiunta la lettera f-*bis*, secondo cui il Garante «formula specifiche raccomandazioni all'amministrazione interessata, se accerta la fondatezza delle istanze e dei reclami proposti dai soggetti trattenuti nelle strutture di cui alla lettera e). L'amministrazione interessata, in caso di diniego, comunica il dissenso motivato nell'arco di trenta giorni». L'intervento legislativo mira a «mitigare il differenziale di tutela che da sempre caratterizza la detenzione amministrativa rispetto a quella penale»⁸⁰, fornendo

⁷⁵ Nel CPR Brunelleschi di Torino il divieto di utilizzo dei telefoni cellulari è stato imposto, de facto, cioè senza che alcuna norma o previsione regolamentare sia intervenuta in merito, a partire dal gennaio 2020. Nel momento in cui si scrive, l'impossibilità di utilizzo dei telefoni personali, sequestrati all'ingresso, permane.

⁷⁶ Come delineato all'interno del Protocollo Opzionale alla Convenzione contro la Tortura.

⁷⁷ Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Grande Camera, *Khlaifia c. Italia*, Ricorso n. 16483/2012. Per un commento, *ex multis*, BONETTI (2017), pp. 176-180.

⁷⁸ Una previsione circa la possibilità di trattenere il richiedente asilo «per la determinazione o la verifica dell'identità o della cittadinanza», all'interno di «appositi locali presso i punti di crisi» (vale a dirsi, negli *hotspot*) è stata introdotta soltanto dalla L. 132/2018 e riguarda unicamente la categoria dei richiedenti protezione internazionale. Sul punto, MASSIMI *et al.*, (2019).

⁷⁹ Così, MENTASTI (2020).

⁸⁰ Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, [Parere sul decreto legge 21 ottobre 2020](#), n. 130, p. 4.

allo straniero detenuto un canale istituzionale attraverso cui far emergere le criticità delle condizioni detentive e il rischio di violazione dei suoi diritti – ad esempio alla salute, o alla corrispondenza o alla vita privata e familiare – durante il periodo del trattenimento. Al tempo stesso, è stato sottolineato come il legislatore si sia occupato delle condizioni della detenzione amministrativa in modo soltanto «omeopatico»⁸¹: cioè senza dettare una disciplina dettagliata con apposita legge e, soprattutto, senza introdurre una tutela giurisdizionale effettiva. Inoltre, il diritto di reclamo è stato formalmente previsto soltanto per i trattenuti in CPR, circostanza da cui traspare la scelta di ignorare nuovamente la possibilità che la privazione della libertà si consumi anche in luoghi altri, ed in particolare negli *hotspot*: sotto questo punto di vista, pare che l'Italia non abbia pienamente adempiuto all'obbligo di conformarsi alle indicazioni della sentenza *Kblaiifa*⁸².

Restano fermi, dunque, gli interrogativi in merito all'effettività di questo nuovo mezzo di ricorso, ponendosi il tema dell'assenza di carattere vincolante delle raccomandazioni operate dal Garante, che potrebbero astrattamente essere ignorate dalle amministrazioni, anche in considerazione del fatto che non è stato previsto un rimedio giurisdizionale contro l'inottemperanza. In ogni caso, pare che l'inclusione dei Garanti territoriali tra gli organi deputati a ricevere i reclami da parte dei trattenuti possa garantire una maggiore incisività dell'operato dell'organo di garanzia nell'ottica di una tutela multilivello dei diritti dei migranti, posto che i Garanti che si trovano sul territorio potranno più agevolmente intercettare le istanze dei trattenuti, conferendo maggiore effettività all'intervento normativo. Inoltre, secondo quanto disposto dal d.l. n. 130/2020, gli organi territoriali potranno essere delegati per lo svolgimento di specifici compiti dal Garante Nazionale anche con riferimento alle strutture della detenzione amministrativa e il fatto che questi siano delegati ad agire, di fatto, quali *National Preventive Mechanism* potrebbe aumentarne l'autorevolezza di fronte alle Amministrazioni interessate.

6. (Segue) Esperimenti di coordinamento tra il Garante Nazionale ed i Garanti territoriali: il monitoraggio dei rimpatri forzati

Sin dalla sua istituzione nel 2016, si è delineato un ulteriore compito del Garante Nazionale in materia di politiche migratorie: quello di *monitor* del sistema di rimpatri forzati, in ossequio a quanto previsto dalla Direttiva Rimpatri⁸³. Poiché i rimpatri coattivamente eseguiti devono osservare le prescrizioni della Direttiva, che impone l'uso «*proporzionato e ragionevole della forza*»⁸⁴, compito del Garante è quello di vigilare sulla legittimità delle operazioni di rimpatrio, assicurandosi che le modalità con cui questo viene condotto rispettino la dignità e il diritto all'incolumità fisica dei migranti espellenti.

Negli anni i controlli del Garante sono stati attivati sostanzialmente a campione su singole operazioni di rimpatrio svolte con l'impiego della scorta internazionale. Ciò avviene per i voli charter, direttamente organizzati dalla Direzione centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle frontiere, ovvero per i voli di linea quando la Questura interessata abbia espressamente fatto richiesta, alla Direzione centrale, dell'impiego della scorta⁸⁵. Il monitoraggio si svolge in primo luogo tramite l'esame della documentazione e degli atti contenuti nel fascicolo personale dello straniero e si estende poi anche all'osservanza delle garanzie in materia di «accesso alla giustizia, diritto di difesa, rispetto dei termini, sussistenza ed efficacia del provvedimento di espulsione»⁸⁶. Tale operazione è essenziale alla luce del fatto che abitualmente gli stranieri vengono messi a conoscenza dell'esecuzione del rimpatrio soltanto il giorno della partenza: ne

⁸¹ SAVIO, in GIOVANNETTI e ZORZELLA (2021), p. 140.

⁸² Si veda, ad esempio, la posizione del Comitato dei Ministri adottata l'11.3.2021 nell'ambito del processo di esecuzione della sentenza ([CMJ/Notes/1398/H46-13](#)).

⁸³ L'articolo 8, co 6 della Direttiva 2008/115/CE, recepita in Italia con D.L. 89/2011, impone agli Stati membri di sviluppare un «sistema di monitoraggio efficace dei rimpatri forzati», delineati come una delle possibili modalità esecutive di un provvedimento di espulsione adottato in conformità alle previsioni della Direttiva.

⁸⁴ Oltre alle previsioni, vincolanti, della Direttiva Rimpatri, le operazioni compiute in sede di esecuzione del rimpatrio devono altresì conformarsi a quanto previsto dalla Decisione 2004/573/CE del 29 aprile 2004, applicabile nel contesto di tutti gli allontanamenti per via aerea. Sul punto, si vedano anche le indicazioni contenute nel «Manuale comune per il rimpatrio», adottato, nella sua versione definitiva con Raccomandazione della Commissione Europea (UE) 2017/2338.

⁸⁵ Ciò implica l'impossibilità, per il Garante Nazionale, di monitorare i rimpatri eseguiti tramite accompagnamento a mezzo della forza pubblica, e senza l'impiego della scorta internazionale, che ammontano a circa la metà dei rimpatri effettuati ogni anno.

⁸⁶ Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, [Relazione al Parlamento](#), 2017, p. 108.

discende l'estrema difficoltà – se non l'impossibilità – di rappresentare cause ostative al rimpatrio, eventualmente sopravvenute all'adozione del decreto di espulsione. Seguono poi attività di verifica «pre-ritorno» e «pre-partenza». Le prime sono volte a monitorare le modalità di comunicazione dell'imminente partenza, quelle di trasferimento dal centro all'aeroporto, il comportamento del personale di scorta nei confronti degli stranieri e l'uso della forza durante tali fasi. Le seconde riguardano la fase immediatamente antecedente alla partenza e si riferiscono alle condizioni di trattenimento nelle sale di attesa dell'aeroporto, al *briefing* effettuato dal personale di scorta, all'eventuale utilizzo di mezzi di contenimento. Il Garante può inoltre partecipare ai voli organizzati dal Ministero dell'Interno o dall'Agenzia Frontex e, dunque, verificare il rispetto delle garanzie anche a bordo dei voli e all'arrivo nel Paese di destinazione⁸⁷.

L'attività di garanzia nell'ambito dei rimpatri forzati, tuttavia, non è svolta unicamente dal Garante Nazionale: in questo ambito è particolarmente evidente e proficuo lo sforzo di coordinamento tra le diverse autorità, a livello regionale e locale, e soprattutto dei Garanti nella cui Regione è attivo un Centro di Permanenza per il Rimpatrio. Se la funzione di monitoraggio dei rimpatri è assegnata dalla legge soltanto all'organo nazionale, nondimeno, nel 2017, l'Ufficio del Garante Nazionale ha presentato un progetto per la realizzazione del «*sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati*»⁸⁸ basato sulla costituzione di una rete capillare sul territorio nazionale di un «pool di *monitors*»⁸⁹. Sono stati così siglati una serie di accordi con i Garanti regionali di Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Marche, Piemonte, Puglia, Sicilia e Toscana⁹⁰, sulla base dei quali anche i Garanti territoriali sono stati coinvolti nelle verifiche delle operazioni svolte nella fase preliminare alla partenza e, in alcune occasioni, nel monitoraggio dei voli. Il progetto ha visto l'investimento dell'Ufficio anche in termini di formazione dei Garanti regionali e locali, al fine di renderli operativi e autonomi⁹¹. I Garanti locali, entrando nella rete, assumono obblighi di riservatezza e garanzia equiparabile a quelli dell'autorità nazionale e potranno essere da questa delegati al monitoraggio – in autonomia – di intere operazioni di rimpatrio. Il Responsabile degli studi e delle relazioni nazionali e internazionali dell'Ufficio Garante Nazionale, interpellato anche in merito al coordinamento delle azioni di Garanti in ambito amministrativo, ha osservato che «*tale sinergia consente di coprire tutte le fasi del rimpatrio e quindi, nel contempo, permette di realizzare un sistema di monitoraggio sempre più efficace*». La logica che permea l'attività coordinata nell'ambito dei rimpatri è, sostanzialmente, la stessa alla base del meccanismo di delega introdotto nel 2020. Secondo Alessandro Albano «*la novella, nel designare il solo Garante come Meccanismo Nazionale di Prevenzione, lascia aperta la possibilità per quest'ultimo di poter chiedere il contributo dei Garanti territoriali quando sia necessario*» e tale contributo potrebbe configurarsi con modalità organizzative non dissimili da quanto sperimentato con il progetto FAMI finalizzato al monitoraggio dei rimpatri forzati⁹². Il contributo offerto dai Garanti della Regione Piemonte e del Comune di Torino nell'ambito del progetto è stato importante, tanto più che il Piemonte è stata l'unica Regione ha visto partecipi del progetto sia il Garante regionale che quello comunale della Città di Torino⁹³, i quali hanno negli anni rafforzato il proprio ruolo di *monitor* in materia di privazione della li-

⁸⁷ Con riferimento al ruolo ricoperto da Frontex nell'ambito delle operazioni di rimpatrio, occorre segnalare che l'agenzia può costituire un «pool di monitor» dei rimpatri in cui svolge attività di coordinamento o finanziamento o organizzazione diretta, i quali sono tuttavia chiamati a rispondere all'Agenzia stessa e non ad organismi indipendenti di tutela. Nel nuovo regolamento di Frontex è espressamente riportato che, tra i compiti dell'agenzia, vi è quello di monitorare «il rispetto dei diritti fondamentali nell'ambito di tutte le sue attività alle frontiere esterne e delle operazioni di rimpatrio» (articolo 10, co 1, lett.e) Regolamento UE/2019/1896. In precedenza, Frontex si era dotato di un codice di condotta per le operazioni di rimpatrio congiunte («Code of Conduct for Return Operations and Return Interventions Coordinated or Organised by Frontex», Decision of the Executive Director No R-ED-2018-40).

⁸⁸ Progetto finanziato dal Ministero degli Interni tramite il Fondo Asilo Migrazione Integrazione (FAMI) 2014/2020.

⁸⁹ Costituito dal Garante Nazionale e relativo staff e dagli staff dei Garanti territoriali aderenti.

⁹⁰ In forza di uno specifico accordo di collaborazione con il Garante regionale del Piemonte, sottoscritto anche dal Garante Nazionale, partecipa altresì al progetto il Garante comunale di Torino.

⁹¹ Tra il 2017 e il 2019 sono stati organizzati tre seminari nazionali di formazione, tre sessioni regionali e tre workshop di formazione.

⁹² Nell'ambito di tale progetto e grazie alla cooperazione con i Garanti territoriali a partire dal 2018 è aumentato sia il numero dei voli monitorati, sia l'incisività del controllo, soprattutto nella fase preliminare di esame della documentazione e di pre-ritorno all'interno dei centri. Tra l'aprile 2017 e il febbraio 2020 l'organo di garanzia ha monitorato numerosi processi di rimpatrio forzato, ed in particolare ha effettuato 130 verifiche documentali, è stato presente su 53 voli di rimpatrio, a 20 fasi di pre-ritorno presso strutture detentive, e a 27 fasi di pre-partenza presso gli aeroporti. Le iniziative dell'Ufficio Garante Nazionale nell'ambito del sistema di monitoraggio dei rimpatri forzati sono state illustrate tramite conferenze e canali video.

⁹³ Nell'ambito del progetto FAMI «Realizzazione di un monitoraggio dei rimpatri forzati (2017-2020)», il Piemonte è stata l'unica regione per la quale sono stati coinvolti nel progetto sia il Garante regionale che il Garante comunale della città di Torino. Con riferimento al nuovo progetto FAMI avviato nel 2021, invece, tra i soggetti coinvolti risultano anche il Garante regionale del Friuli-Venezia Giulia e il Garante comunale della città di Gradisca d'Isonzo.

bertà personale nei contesti migratori⁹⁴. La presenza dei Garanti – siano essi regionali o, come nel caso di Torino, anche comunali – consente di apprestare maggiori tutele per gli stranieri durante la fase del rimpatrio con riferimento agli aspetti più pratici e concreti della procedura. Ad esempio, l'Ufficio del Garante comunale di Torino, dopo aver rilevato il forte attaccamento degli stranieri al loro bagaglio – l'unico “pezzo materiale” che rimane loro della vita in Italia – e l'elevata probabilità che questo venga smarrito o danneggiato nel corso del viaggio, ha promosso l'acquisto di contenitori plastificati per contenere i bagagli dei migranti e rendere possibile l'apposizione del loro nome, in modo che durante l'esecuzione del rimpatrio non siano privati anche dell'ultimo collegamento tangibile con il Paese da cui vengono allontanati⁹⁵.

7.

Conclusioni

L'analisi fin qui condotta consente di individuare alcune peculiarità che caratterizzano il sistema multilivello di garanzia dei diritti delle persone private della libertà. Sebbene in modi diversi, «i Garanti territoriali [...] costituiscono i riferimenti più prossimi ai luoghi (e ai problemi) delle persone recluse»⁹⁶ e possono rappresentare un valore aggiunto nel sistema degli organismi di garanzia non giurisdizionale a tutela delle persone private della libertà grazie a un riparto di competenze definito, buone prassi consolidate e, anche nell'ambito delle materie di competenza concorrente, a una diversificazione degli interlocutori cui si rivolgono. A seconda degli ambiti di azione individuati, poi, la cooperazione tra i diversi organi può assumere modalità formali od informali. Come visto, la delimitazione di competenze tra il Garante della Regione Piemonte e la Garante della Città di Torino permette una diversificazione degli interventi con confini più chiari in ambito penitenziario e maggiormente sfumati nel settore della detenzione amministrativa. Le azioni messe in atto dai due organi sono legittimate sia dagli atti istitutivi, sia dalle prassi che si sono consolidate nel tempo e che si sono create grazie ad un'intensa attività di cooperazione e divisione del lavoro. Nel corso dell'analisi è emerso il ruolo preponderante dell'organo regionale in ambito politico, e si è visto come, anche se su alcune materie (per lo più nell'ambito penitenziario) la competenza è concorrente, non si registrino sovrapposizioni degli interventi, grazie a una netta distinzione degli interlocutori interpellati dai due organi per la risoluzione delle istanze prese in carico. In questo senso, ai fini di un'effettiva tutela multilivello dei diritti delle persone private della libertà, il carattere più “pratico” dell'organo comunale ben si coniuga con il carattere politico e propulsivo dell'organo regionale.

Nel contesto della privazione della libertà del migrante il dialogo coinvolge spesso tutte le tre figure di garanzia, con una duplice conseguenza: da un lato, viene rinforzato il ruolo di *monitor*, con funzioni preventive, proprio del Garante Nazionale; dall'altro lato, l'individuazione e la segnalazione diretta di casi particolarmente critici da parte degli attori locali al Garante Nazionale può garantire un intervento maggiormente incisivo al fine della tutela del singolo. Mentre, tuttavia, nel settore della detenzione amministrativa l'intervento congiunto è il risultato di un dialogo che si svolge su un piano principalmente informale, si è visto come il coordinamento al fine del monitoraggio dei rimpatri forzati abbia assunto una veste formale nell'ambito dei progetti FAMI (2014-2020 e 2021-2023) che vedono l'Ufficio del Garante Nazionale quale autorità capofila. Il sistema sviluppato in questa sede ha anticipato, di fatto, un meccanismo simile a quello della delega, formalmente introdotto soltanto nel 2020. Al tempo stesso, occorre ribadirsi come la positiva estensione dei poteri dei Garanti – destinatari delle istanze di reclamo introdotte dal d.l. n. 130/2020 – non sia stata accompagnata dalla necessaria previsione di poteri di controllo giurisdizionale sulle condizioni di trattenimento. L'operato delle figure di garanzia presenti sul territorio – ed in alcuni casi, come in quello torinese, esistenti da molto tempo prima dell'istituzione del Garante Nazionale – dimostra come spesso tali soggetti realizzino diverse funzioni di monitoraggio, di propulsione, di indirizzo

⁹⁴ I Garanti territoriali hanno partecipato e promosso iniziative di formazione in materia di rimpatri forzati ed hanno preso a parte a 9 processi di monitoraggio tra il 2017 e il 2019, soprattutto con riferimento alla fase pre-partenza e pre-ritorno. Il numero risulta dalla somma dei monitoraggi operati dal Garante regionale e dalla Garante comunale, anche non congiuntamente. Si vedano, in proposito la Relazione dell'attività del Garante comunale del 2019 e le Relazioni dell'attività del Garante regionale del 2017 e del 2019.

⁹⁵ Le informazioni sono tratte dall'intervista a Monica Cristina Gallo, Garante comunale dei diritti delle persone private della libertà personale, svoltasi il 28.04.2021.

⁹⁶ STORACE (2020), p. 29.

politico e di intervento concreto rispetto alle criticità dei singoli casi. Tali attività, tuttavia, non sono sostitutive di quelle proprie degli organi giurisdizionali, ma sono destinate ad affiancarle e a completare il quadro delle tutele previste dall'ordinamento.

Di fronte alla centralità dei Garanti territoriali nel sistema di tutela multilivello, ci si potrebbe dunque interrogare sulla coerenza della scelta operata con la legge n. 173/2020 di individuare, quale *unico* meccanismo nazionale di prevenzione, il Garante Nazionale. Tale soluzione appare, essenzialmente, il risultato di una mediazione. Inizialmente, infatti, il *National Preventive Mechanism* italiano, secondo quanto prospettato dalla nota verbale trasmessa nel 2014, era stato concepito quale struttura diffusa e capillare, all'interno della quale il Garante Nazionale avrebbe dovuto esercitare un naturale ruolo di coordinamento e di interazione con le Autorità nazionali, mentre i Garanti territoriali si sarebbero occupati di intrattenere rapporti con il corrispondente livello locale. Tale sistema, come illustrato dal Responsabile degli studi e delle relazioni internazionali dell'Ufficio Garante Nazionale, non ha funzionato principalmente perché «*in primo luogo non vi era conformità "normativa" agli standard delle Nazioni Unite se non per uno sparuto gruppo di Garanti regionali*»; inoltre, «*il modus operandi dei Garanti territoriali era lontano dal modello di riferimento che è quello del CPT, il Comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa, il quale rappresenta un po' l'archetipo dei Meccanismi preventivi*». A partire dalla sua istituzione – successiva alla nota verbale del 2014 – il ruolo di NPM è stato, di fatto, ricoperto essenzialmente dal Garante Nazionale. Sotto questo punto di vista il d.l. n. 130/2020 non ha fatto altro che cristallizzare, in via normativa, un assetto che si era già consolidato nel rapporto tra le figure di garanzia. Al tempo stesso, come è stato efficacemente rilevato, «*per salvaguardare la solidità del NPM italiano e nel contempo non dilapidare l'utile contributo che può venire dai territori, il legislatore ha escogitato il discorso della delega così arrivando a un sistema NPM che coinvolge anche i Garanti territoriali, ma solo in via indiretta*»⁹⁷. Pare a chi scrive che il meccanismo di delega introdotto con il d.l. n. 130/2020 debba essere letto come uno soltanto tra i possibili strumenti a disposizione del Garante Nazionale per stimolare l'azione congiunta degli interventi a tutela delle persone private della libertà e non vada, invece, concepito come unica modalità di attuazione delle funzioni proprie del *National Preventive Mechanism*: soltanto tale soluzione consentirebbe di scongiurare il rischio, paventato in dottrina⁹⁸, di eccessivo accentramento delle funzioni e delle prerogative dell'autorità di garanzia. È invece emerso come la collaborazione tra il Garante Nazionale e i Garanti territoriali si espliciti attraverso plurime forme, anche informali, tipiche di un assetto proprio di ogni rapporto "di rete": ciò avviene attraverso un coordinamento in senso stretto – per l'intervento sui singoli casi – e in senso lato – per suggerire indirizzi politici. Su questa scia, si pensa che il meccanismo di delega sia da intendersi come uno strumento che rafforzi l'intero sistema multilivello, non solo perché permette al Garante Nazionale di ripartire il suo carico di lavoro con i Garanti territoriali, ma anche perché apre a spazi di maggiore incisività dell'operato di questi ultimi.

Per concludere, si ritiene che la presenza di distinti organi, espressione di enti territoriali capillarmente distribuiti sul territorio nazionale, possa rappresentare un elemento di ricchezza e maggiore impatto nel sistema di tutela multilivello dei diritti delle persone private della libertà, contribuendo altresì a rafforzare il requisito dell'indipendenza che è proprio della figura di garanzia⁹⁹. Allo stesso modo si rivelano fondamentali le attività di coordinamento tra i diversi livelli ed in particolare tra le autorità comunali e provinciali, regionali e nazionali. Il caso piemontese è paradigmatico sotto entrambi i punti di vista: per un verso, la presenza di Garanti locali in ogni Comune in cui esistono istituti detentivi garantisce un monitoraggio esteso e capillare dei diritti dei detenuti, idoneo a rafforzare il ruolo di prevenzione del Garante Nazionale; per altro verso, il consolidamento di meccanismi, anche formali, di cooperazione – ad esempio nell'ambito del monitoraggio dei rimpatri forzati, a cui partecipano tutti e tre i livelli delle figure di garanzia – ha dimostrato come un'azione congiunta sia possibile e possa portare ad ottimi risultati. Pare dunque che le azioni di monitoraggio e tutela dei diritti possano e debbano trovare spazio all'interno di un sistema multilivello e organizzato, in cui

⁹⁷ Le dichiarazioni sono tratte dall'intervista al dott. Alessandro Albano, Responsabile degli studi e delle relazioni nazionali e internazionali dell'Ufficio del Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale. Per approfondimenti si rimanda a: ALBANO (2021), pp. 1161-1169.

⁹⁸ BERTACCINI, *op. cit.*, p. 226.

⁹⁹ Requisito, quest'ultimo, che secondo parte della dottrina difetterebbe al Garante Nazionale poiché «i componenti del Collegio risultano di nomina sostanzialmente governativa e gli addetti dell'Ufficio restano di ruolo formalmente ministeriale» (*ibidem*).

il Garante Nazionale non rappresenta il vertice di una struttura gerarchica, ma un elemento connettivo, capace di organizzare e coordinare il lavoro della rete di tutte le figure di garanzia.

Bibliografia

ALBANO, Alessandro (2021): “Lo sviluppo del paradigma preventivo. L’esperienza del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale”, *Studium Iuris*, 10, pp. 1161-1169

BENVENUTI, Marco (2018): “Gli hotspot come chimera. Una prima fenomenologia dei punti di crisi alla luce del diritto costituzionale”, *Diritto Immigrazione e Cittadinanza*, 2, pp. 1-37

BERTACCINI, Davide (2021): “Modifiche alla disciplina sui garanti dei diritti delle persone private della libertà personale”, in GIOVANNETTI, Monica, ZORZELLA, Nazzarena (eds.), *Immigrazione, protezione internazionale e misure penali* (Pisa, Pacini Giuridica), pp. 223-233

BONETTI, Paolo (2017): “Khlaifia contro Italia: l’illegittimità di norme e prassi italiane sui respingimenti e trattenimenti degli stranieri”, *Quaderni costituzionali*, pp. 176-181

BRUNO, Desi, BERTACCINI, Davide (2018): *I Garanti (dalla parte) dei detenuti* (Bologna, Bononia University Press)

CAMPESI, Giuseppe (2018): “Seeking Asylum in Times of Crisis: Reception, Confinement, and Detention at Europe’s Southern Border”, *Refugee Survey Quarterly*, pp. 44-70

CANCELLARO, Francesca (2020): “Dagli hotspot ai porti chiusi: quali rimedi per la libertà sequestrata alla frontiera?”, *Diritto Penale Contemporaneo*, 3, pp. 428-445

CARLI, Eugenio (2018): “Trattenimento dei Migranti a Bordo di Navi, Divieto di Detenzione Arbitraria e Responsabilità Internazionale dell’Italia”, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, n. 3, pp. 689-770

CARNEVALE, Stefania (2018): “Tortura e maltrattamenti in carcere: i presidi di diritto processuale e penitenziario a supporto degli strumenti sostanziali”, *Criminalia*, pp. 325-350

CASOLARI, Federico (2016): “The EU’s Hotspot Approach to Managing the Migration Crisis: a Blind Spot for International Responsibility?”, *The Italian Yearbook of International Law Online*, pp. 109-134

DELLA CASA, Franco (2004): “Suggerimenti, influenze e standards europei quali fattori di evoluzione del sistema penitenziario italiano”, *Cass. pen.*, pp. 3485-3491

DI MARTINO, Alberto (2012): “La Disciplina dei CIE è incostituzionale. Un Pamphlet”, *Diritto Penale Contemporaneo*, 1, pp.1-14

FIorentin, Fabio (2009): “Al debutto il Garante dei diritti dei detenuti”, *Guida dir.*, 2, pp. 107-110

LOPRIENO, Donatella (2018): *Trattenere e Punire. La Detenzione Amministrativa dello Straniero* (Napoli, Editoriale Scientifica)

MASERA, Luca (24 luglio 2019): “La Crimmigration nel Decreto Salvini”, *La Legislazione Penale*

MASSARO, Antonella (2017): *La Tutela della Salute nei Luoghi di Detenzione. Un’Indagine di Diritto Penale intorno a Carcere, REMS e CPR* (Roma, Roma-Tre Press)

MASSIMI, Adelaide, FERRI, Francesco (12 giugno 2019): “L’attualità del caso Khlaifia. Gli

hotspot alla luce della legge 132/2018: la politica della detenzione extralegale continua”, *Questione Giustizia*

MELLANO, Bruno, SCOMPARIN, Laura (2020): “Garantire i diritti di chi non ha libertà”, *Il Piemonte delle Autonomie*, 1, pp. 1-6

MENTASTI, Giulia (23 giugno 2020): “Migranti e detenzione amministrativa in tempo di Covid-19: i bollettini del garante dei detenuti pubblicati durante l’epidemia”, *Sistema Penale*

MENTASTI, Giulia (23 ottobre 2020): “L’ennesimo ‘decreto immigrazione-sicurezza’ (d.l. 21 ottobre 2020, n. 130): modifiche al codice penale e altre novità”, *Sistema Penale*

SAVIO, Guido (2021): “La nuova disciplina del trattenimento per l’esecuzione dell’espulsione”, in GIOVANNETTI, Monica, ZORZELLA, Nazzarena (eds.), *Immigrazione, protezione internazionale e misure penali* (Pisa, Pacini Giuridica), pp. 135 -141

SCOMPARIN, Laura (2015): “Il Garante Nazionale”, in CAPRIOLI, Francesco, SCOMPARIN, Laura (eds.), *Sovraffollamento carcerario e diritti dei detenuti. Le recenti riforme in materia di esecuzione della pena* (Torino, Giappichelli), pp. 283-292

STORACE, Camilla (2020): “Il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà nel periodo di emergenza sanitaria”, *Osservatorio Costituzionale*, 4, pp. 11-39

TAZZIOLI, Martina (2018): “Containment through mobility: migrants’ spatial disobediences and the reshaping of control through the hotspot system”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, pp. 2764-2779

VALENTE SARDINA, Enrica (2020): “Le nuove regole penitenziarie del Consiglio d’Europa, Aspetti teorici e limiti pratici di applicabilità”, *Diritto Penale e Uomo*, 10, pp. 107-123

VALENTINI, Elena (2018): *Detenzione amministrativa dello straniero e principi fondamentali* (Torino, Giappichelli)

VEGLIO, Maurizio (2020): *La Malapena. Sulla Crisi della Giustizia al Tempo dei Centri di Trattenimento degli Stranieri* (Torino, Edizioni Seb27)

ZAPPA, Giancarlo (2000): “Dei diritti e della loro tutela giurisdizionale”, in COGLIANO, Alessandro (eds.), *Diritti in carcere. Il difensore civico nella tutela dei detenuti* (Roma, Quaderni di Antigone) pp. 79-92



Diritto Penale Contemporaneo

R I V I S T A T R I M E S T R A L E

REVISTA TRIMESTRAL DE DERECHO PENAL
A QUARTERLY REVIEW FOR CRIMINAL JUSTICE

<http://dpc-rivista-trimestrale.criminaljusticenetwork.eu>